REPÚBLICA DEL ECUADOR
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR
2009 - 2013

Construyendo un Estado **Plurinacional e Intercultural**

VERSIÓN RESUMIDA

REPÚBLICA DEL ECUADOR
CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: *Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*

Versión Resumida

Quito, Ecuador (primera edición, 20.000 ejemplares)

El Plan fue elaborado por la SENPLADES en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa conforme el Decreto Ejecutivo 1577 de 26 de febrero de 2009 y presentado por el Presidente Rafael Correa para conocimiento y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación. El Plan Nacional de Desarrollo, denominado para este período de Gobierno **"Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013"** fue aprobado en sesión de 05 de noviembre de 2009, mediante Resolución No. CNP-001-2009.

Los Directorios de la Asociación de Municipalidades de Ecuador, AME, y del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales de Ecuador, CONAJUPARE, fueron renovados con fecha posterior a la sesión en la que el Consejo Nacional de Planificación aprobó el Plan. Se incluyen en esta publicación los nombres de las actuales autoridades de estas Instituciones.

Este documento constituye una versión resumida del Plan.
Para visualizar la versión completa favor remitirse al siguiente enlace: http://plan.senplades.gov.ec

SENPLADES
Av. Juan León Mera No. 130 y Patria. PBX: (593 2) 3978900. Fax: (593 2) 2563332. Quito- Ecuador
Página web. www.senplades.gov.ec; correo electrónico: senplades@senplades.gov.ec/ pnd2009@senplades.gov.ec

Índice

Presentación

Cuando en enero de 2007 iniciamos la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, "Plan para la Revolución Ciudadana", no partimos de cero. La propuesta de cambio, definida en el Plan de Gobierno que el Movimiento País presentó a la ciudadanía, en el marco de su participación electoral de los años 2006, 2007 y 2008, trazó ya los grandes lineamientos de una agenda alternativa para el Ecuador. Ahora, nuestro desafío es su consolidación, por ello el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 plantea nuevos retos orientados hacia la materialización y radicalización del proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana, a la construcción de un Estado Plurinacionalidad e Intercultural y finalmente a alcanzar el Buen Vivir de las y los ecuatorianos.

Al igual que aquel Plan que rigió el anterior período de gobierno, el Plan 2009-2013 recoge y busca concretar las revoluciones delineadas por la Revolución Ciudadana. Dichas apuestas de cambio también constituyeron orientaciones para el proceso constituyente, que finalmente se plasmaron en el nuevo pacto social que constituye la Constitución de la República del Ecuador. Tales revoluciones son:

1. ***Revolución constitucional y democrática***, para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva, que apuesta a la capacidad del país para definir otro rumbo como sociedad justa, diversa, plurinacional, intercultural y soberana.

2. ***Revolución ética***, para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la confianza colectiva, imprescindibles para impulsar este proceso de cambio en el largo plazo.

3. ***Revolución económica, productiva y agraria***, para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva, en armonía y complementariedad entre zonas rurales y urbanas.

4. ***Revolución social***, para que a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales de todas las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

5. ***Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana***, para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales, avanzar hacia una verdadera integración con América Latina y el Caribe, así como insertar al país de manera estratégica en el mundo.

Las propuestas contenidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, plantean importantes desafíos técnicos y políticos e innovaciones metodológicas e instrumentales. Sin embargo, el significado más profundo del Plan está en la ruptura conceptual que plantea con los idearios del

Consenso de Washington[1] y con las aproximaciones más ortodoxas del concepto de desarrollo.

El Buen Vivir forma parte de una larga búsqueda de modos, formas de vida que han impulsado los actores sociales de América Latina durante las últimas décadas, como parte de sus reivindicaciones frente al modelo económico neoliberal. En el caso ecuatoriano, dichas reivindicaciones fueron incorporadas en la Constitución, convirtiéndose entonces en los principios y orientaciones del nuevo pacto social.

No obstante, el Buen Vivir se construye continuamente desde reivindicaciones que buscan una visión que supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo y permita la aplicación de un nuevo paradigma cuyo fin no sea los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva un estrategia económica incluyente, sostenible y democrática; es decir, que incorpore a los procesos de acumulación y redistribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.

Asimismo, se construye desde las posiciones que reivindican la revisión y reinterpretación de la relación entre la naturaleza y los seres humanos, es decir, desde el tránsito del actual antropocentrismo al biopluralismo (Guimaraes en Acosta, 2008): que la actividad humana realice un uso de los recursos naturales adaptado a la generación (regeneración) natural de los mismos.

Finalmente, el Buen Vivir se construye también desde la búsqueda de igualdad y justicia social, y desde el reconocimiento, la valoración y el diálogo de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida.

Entonces, el Buen Vivir es un concepto complejo, no lineal, históricamente construido y en constante re-significación. Con estas precisiones, nos aventuramos a sintetizar qué entendemos por Buen Vivir *"la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros - entre diversos pero iguales- a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido" (Ramírez, 2008: 387).*

Esta ruptura conceptual que proponemos tiene orientaciones éticas y principios que marcan el camino hacia un cambio radical para la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Las orientaciones éticas se expresan en cinco dimensiones: justicia social y económica, justicia democrática y participativa, justicia intergeneracional e interpersonal, justicia transnacional y justicia como imparcialidad. A su vez, propone desafíos al proyecto de cambio que se pueden sintetizar en:

- Construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad.
- Reconocer al ser humano como gregario que desea vivir en sociedad.
- Promover la igualdad, la integración y la cohesión social como pauta de convivencia.
- Garantizar progresivamente los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas.
- Construir relaciones sociales y económicas en armónica con la naturaleza.

[1] Salida ideológica a la crisis del capitalismo que surge de una conferencia realizada por el Institute for International Economics, en Washington, en 1989.

- Edificar una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa.
- Consolidar relaciones de trabajo y de ocio liberadoras.
- Reconstruir lo público.
- Profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa.
- Consolidar un Estado democrático, pluralista y laico.

La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasman en una Estrategia de largo plazo que busca construir una "*biópolis ecoturística*", cuyo desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y redistribución post-petrolera para el Buen Vivir, la misma que define, para la primera fase de su aplicación durante el período 2009-2013, doce estrategias de cambio:

I. Democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización.
II. Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones.
III. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.
IV. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana.
V. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación.
VI. Conectividad y telecomunicaciones para construir la sociedad de la información.
VII. Cambio de la matriz energética.
VIII. Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible.
IX. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado.
X. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario.
XI. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.
XII. Poder ciudadano y protagonismo social.

Con estos fundamentos, el Plan aterriza en lo concreto y propone una lógica de planificación a partir de los siguientes 12 grandes objetivos nacionales, los mismos que ya fueron planteados en el Plan 2007-2010 y que ahora son actualizados bajo parámetros que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial, y principalmente con la necesidad de concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional. Los objetivos actualizados del Plan Nacional para el Buen Vivir son:

Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.
Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población.
Objetivo 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
Objetivo 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana.
Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
Objetivo 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
Objetivo 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.
Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
Objetivo 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

Este Plan no es concebido como la suma de partes y elementos dispersos. Tiene una mirada integradora, basada en un enfoque de derechos que va más allá de la entrada sectorialista tradicional, y tiene como ejes la sustentabilidad

ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial. La armonización de lo sectorial con los objetivos nacionales supuso un gran esfuerzo de coordinación y articulación interestatal para conjugar la problemática, las políticas y las visiones sectoriales con los grandes intereses nacionales.

Para propiciar esta articulación, la formulación de este Plan se sustentó en un proceso de diseño de agendas sectoriales, consideradas como instrumentos de coordinación y concertación sectorial, las cuales representan un esfuerzo de definición de políticas, estrategias, programas y proyectos que ejecuta cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva. Las agendas y políticas sectoriales brindan coherencia a la gestión pública con respecto a las disposiciones constitucionales, los objetivos del Buen Vivir y la planificación operativa, lo que determina un flujo de articulación entre las orientaciones programáticas de mediano plazo y la gestión institucional efectiva.

La concertación sectorial no es suficiente, se requiere articular las distintas visiones de los territorios y sus poblaciones, con el objeto de fortalecer su integración y mejorar las condiciones de vida de las y los ecuatorianos. Es un proceso de doble vía, en el que la planificación local alimenta y nutre a la planificación nacional y viceversa, como parte de un proceso de construcción de un nuevo tipo de Estado policéntrico. Así, en 2007 el Ecuador impulsó un Plan Nacional de Desarrollo en el cual la perspectiva territorial se incorporó a partir de los planes provinciales. Para el periodo 2009-2013 la Estrategia Territorial Nacional constituye una de las principales innovaciones del Plan en tanto incorpora al ordenamiento territorial e identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios.

El proceso de formulación de agendas para las siete zonas de planificación, permitió identificar las necesidades de las poblaciones relacionadas a las cualidades, potencialidades y limitaciones de los territorios, así como desarrollar una propuesta de modelo territorial en el que se expresan los lineamientos para el uso del suelo y las intervenciones estratégicas articuladas a una propuesta nacional.

Todo este nuevo esquema de planificación nacional también implica la construcción de la planificación de manera fuertemente participativa. La formulación de este plan responde a un proceso sostenido de consulta que inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Se caracteriza por la diversidad de actores que formaron parte del mismo, y se concibe en varios momentos.

Es particularmente importante resaltar la organización de Talleres de Consulta Ciudadana con énfasis en la articulación del Plan en los territorios, en Esmeraldas, Babahoyo, Portoviejo, Santo Domingo, Cuenca, Loja, Latacunga y Tena; adicionalmente, se realizaron dos talleres nacionales en Quito y Guayaquil para analizar los alcances a los objetivos, políticas y lineamientos de acción pública. Por sus especificidades territoriales, ambientales y culturales se organizó un taller en Galápagos y otro con pueblos y nacionalidades en la ciudad de Baños. En dichos talleres participaron más de 4.000 representantes de la sociedad ecuatoriana organizados en más de 85 mesas de trabajo en las cuales se discutieron tanto los objetivos nacionales cuanto las estrategias territoriales. Los resultados de los procesos participativos fueron difundidos a través de las fichas de sistematización de cada taller publicadas en el sitio web creado para el efecto.

Adicionalmente, se organizaron eventos masivos que permitieron la difusión de los contenidos del Plan entre la ciudadanía, en las plazas públicas de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja y Manta. Como aporte a la discusión, particularmente desde la ciudadanía no organizada, se aplicaron sondeos de opinión a más de 5.000 personas, para recoger opiniones de ciudadanos y ciudadanas respecto al significado del Buen Vivir así como de acciones relevantes para el próximo periodo de gobierno.

Al igual que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, la arquitectura del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 consta de tres partes fundamentales: una primera conceptual, una segunda de definición de políticas públicas y finalmente una instrumental.

En su primera parte, el Plan presenta las orientaciones y principios para un cambio radical orientado hacia el Buen Vivir, luego incorpora un diagnóstico crítico sobre los procesos económicos, sociales y políticos que han caracterizado al país y propone las transformaciones necesarias para alcanzar, en el mediano plazo, un nuevo modo de acumulación y redistribución para el Buen Vivir.

En su segunda parte, el Plan desarrolla los contenidos de los 12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, actualizados en función de los contenidos constitucionales, los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, las agendas y políticas sectoriales y territoriales, las acciones e inversiones públicas y los aportes ciudadanos. En ellos se definen políticas, lineamientos de políticas y metas que permitan hacer un seguimiento de los resultados logrados por el Gobierno. Estas metas, que fueron validadas por las instituciones ejecutoras, rompen con las inercias burocráticas e institucionales y muestran el compromiso del Gobierno Nacional para cumplir con su propuesta de transformación.

En su tercera parte y como una de las innovaciones, este Plan incluye la Estrategia Territorial Nacional, la misma que identifica y territorializa las principales intervenciones y proyectos estratégicos nacionales. Se incluyen como anexos complementarios a la estrategia territorial una primera versión de las agendas zonales. Éstas constituyen un aporte para un proceso de discusión ampliado en el que se brinde sustento al diseño de políticas públicas en función de la diversidad propia del país.

En su parte final, el Plan desarrolla criterios para la asignación de recursos a través de la formulación del Plan Plurianual de Inversiones. Cabe resaltar que la planificación y priorización de la inversión pública estuvo acompañada de un proceso de análisis, validación y jerarquización de programas y proyectos articulados a las estrategias de mediano plazo y a las políticas definidas en cada objetivo.

La parte instrumental de este Plan es una herramienta flexible y dinámica, en formato magnético, que, además de los contenidos antes descritos, recopila los resultados de la participación en las mesas de consulta ciudadana e incluye información adicional al propio Plan en miras a garantizar su actualización permanente conforme se van formulando políticas complementarias. En esta herramienta se incluye además una opción de visualización geográfica de indicadores a fin de proporcionar a los gestores de políticas públicas instrumentos que les permitan realizar proyecciones de cobertura y ver los impactos que podrían tener sus programas en el territorio, tomando en cuenta la sostenibilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial.

Finalmente, es necesario recalcar que el Plan Nacional para el Buen Vivir es un primer paso para la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que tiene como finalidad descentralizar y desconcentrar el poder y construir el Estado Plurinacional e Intercultural. En este afán, y siguiendo las disposiciones constitucionales, este Plan deja abiertas las puertas e invita a la construcción de Planes de Vida de los diferentes pueblos y nacionalidades del país, así como, a la elaboración del Plan de la circunscripción territorial especial de la Amazonía. De la misma forma, y en el marco de sus autonomías, recomienda a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la articulación con este Plan y la actualización de sus instrumentos de planificación y prioridades de intervención territorial.

El "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural", ha sido elaborado a través de la orientación técnica y metodológica de la Secretaría de Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en coordinación con los equipos técnicos de los distintos Ministerios y Secretarías de Estado y sobre todo con los aportes de ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos. La aprobación del Plan en el Consejo Nacional de Planificación constituye un hito en la aplicación de la Constitución así como también en la consolidación de la democracia participativa.

René Ramírez Gallegos
SECRETARIO NACIONAL
DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

1. El Proceso de Construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013

La elaboración de este Plan supuso enfrentar cuatro grandes desafíos: articular la planificación al nuevo marco constitucional, al reforzar la planificación por Objetivos Nacionales para el Buen Vivir; generar procesos de articulación y retroalimentación interestatal que integren la gestión por resultados; incorporar de manera efectiva la planificación y el ordenamiento territorial; e impulsar un proceso de participación social.

1.1. Disposiciones constitucionales sobre la planificación nacional

La Constitución de 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como instrumentos para la consecución de los Objetivos del Buen Vivir y la garantía de derechos. Según la Carta Magna, la planificación tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación. Para ello, debe asumir como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable, y la re-distribución equitativa de los recursos y la riqueza. En este nuevo enfoque, las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos.

Según la disposición constitucional contenida en el Art. 280, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

1.2. Elementos orientadores para la formulación del Plan

La Constitución 2008 en tanto nuevo pacto social aprobado en referéndum es el principal referente del proceso de formulación de la planificación nacional. En función de ella se actualizó el Plan y se le dio una denominación diferente para el nuevo período de gobierno, que refleja el cambio de paradigma, del desarrollo hacia el Buen Vivir. Así, se transformó en el "Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009 - 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural".

La formulación de este Plan se fundamenta además en la propuesta de gobierno de Rafael Correa

ratificada por el pueblo ecuatoriano en las urnas y, por tanto, con la legitimidad política de un mandato social y ciudadano al que el Gobierno Nacional debe responder y rendir cuentas.

Asimismo, se sustenta en un diagnóstico crítico de la situación del país, en un análisis de avances en el cumplimiento de metas del Plan 2007-2010 y en la evaluación de políticas, programas y proyectos del sector público para determinar su impacto, eficiencia y resultado en relación con el logro de los objetivos propuestos.

El Estado y la gestión pública –tradicionalmente estructurados bajo una lógica de planificación y ejecución sectorial– desarrollaron, durante el periodo 2007-2009, un esfuerzo de articulación. Como parte de una gestión por resultados, las políticas y programas se articulan para el cumplimiento de las metas, con la respectiva apropiación, coordinación y vinculación entre las distintas instituciones públicas involucradas para la ejecución, seguimiento y evaluación.

El desafío de pasar de la lógica de planificación sectorial a la planificación por objetivos requiere un esfuerzo para privilegiar las articulaciones entre todas las áreas a fin de construir una visión de la política pública como un todo estructurado. Para propiciar esta articulación, la formulación de este Plan se sustentó en un proceso de diseño de agendas sectoriales, una por cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva, consideradas como instrumentos de coordinación sectorial. Las agendas sectoriales brindan coherencia a las propuestas de gestión pública con respecto a la Constitución, los objetivos del Buen Vivir y la planificación operativa. Ello determina un flujo de articulación entre las orientaciones programáticas de mediano plazo y la gestión institucional efectiva (Figura 1.1).

Figura 1.1: Flujo de articulación de estrategias con la gestión institucional



Elaboración: SENPLADES

Las metas e indicadores constituyen elementos fundamentales para el seguimiento y evaluación de la acción pública en relación a los impactos y resultados esperados hasta el año 2013. La línea base de los indicadores corresponde al año 2008 o al último año con información disponible[2]. Cuentan con la validación de los ministerios ejecutores y ministerios coordinadores.

También, como parte del proceso de articulación del Plan con la planificación institucional, las entidades públicas realizan sus planes operativos institucionales en función de los objetivos nacionales lo cual permite complementar las metas e indicadores del Plan con indicadores específicos y de gestión propios de cada entidad.

El cumplimiento de las metas establecidas en el Plan es de responsabilidad conjunta de todas las Funciones del Estado, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y adicionalmente requiere el compromiso de todos los actores de la sociedad civil.

Además, el conocimiento tácito, práctico o subjetivo, anclado en diferentes instancias sociales, pero no necesariamente codificable, obliga a múltiples mecanismos de retroalimentación del Plan con participación ciudadana, reconociendo que el conocimiento tiene carácter social y es parte consustancial de la acción colectiva. Por ello el Plan incluye también mecanismos de diálogo con la ciudadanía para identificar los resultados de programas públicos así como para el seguimiento a la ejecución de la inversión pública.

La formulación de este Plan incluyó un proceso inédito de planificación, priorización y programación de la inversión pública para el período cuatrianual. La identificación de los requerimientos de inversión estuvo acompañada de un proceso de análisis, validación y jerarquización de programas y proyectos a partir de las agendas y políticas de cada Consejo Sectorial. A partir de la información antes mencionada se inició un proceso técnico que permita la asignación de recursos, a nivel de proyecto, teniendo en cuenta determinados criterios como: las políticas definidas en este Plan, las estrategias de mediano plazo, las prioridades del programa político aprobado en las urnas, el Índice de Prioridad de la Inversión y la jerarquización de los Ministerios Coordinadores. La formulación de escenarios de inversión permitió dimensionar los impactos en la caja fiscal y los requerimientos de financiamiento que garanticen la sostenibilidad fiscal. El resultado es el Plan Plurianual de Inversión, que deberá ser revisado y actualizado para la elaboración del correspondiente presupuesto anual.

La concertación sectorial no es suficiente. Hace falta pensar el territorio como el espacio de concreción de la política pública en un proceso de doble vía, en el que la planificación local alimenta y nutre a la planificación nacional y viceversa, en el marco de la construcción de un nuevo tipo de Estado policéntrico. En 2007, el Ecuador impulsó un Plan Nacional de Desarrollo, en donde fue incorporada la perspectiva territorial a partir de los planes provinciales. Para el período 2009-2013, la Estrategia Territorial Nacional constituye una de las principales innovaciones del Plan, en tanto incorpora al ordenamiento territorial e identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios. El proceso de formulación de agendas zonales permitió reconocer las necesidades de las poblaciones y las cualidades, potencialidades y limitaciones de los territorios, y desarrollar una propuesta de modelo territorial en el que se expresen los lineamientos para el uso del suelo y las políticas estratégicas para el ámbito regional, articulados a una propuesta nacional.

La Estrategia Territorial Nacional deberá convalidarse y enriquecerse a partir del desarrollo de procesos de planificación y ordenamiento territorial de carácter participativo que cuenten con los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Se debe también fortalecer mecanismos de coordinación de la gestión en los territorios, para construir conjuntamente un modelo territorial equilibrado e incluyente.

El Plan no es la suma de los planes locales ni sectoriales del Estado ecuatoriano. Sin embargo

[2] Las metas se complementan con indicadores de apoyo para el seguimiento y la evaluación del Plan.

las demandas y aspiraciones territoriales fueron analizadas y aportaron a su construcción. A este esfuerzo se sumará el apoyo para la formulación de los Planes de Vida de los pueblos y nacionalidades del Ecuador y del Plan para la circunscripción territorial especial de la Amazonía.

1.3. Planificación participativa para el Buen Vivir

La participación ciudadana es un derecho. La planificación participativa se inspira además por la valoración ética de la posibilidad de un ejercicio democrático de encuentro de intereses particulares y por la necesidad de contar con el conocimiento y las habilidades de las personas destinatarias del Plan, como corresponsables del diseño y gestión de acciones públicas que están referidas al conjunto de la sociedad.

La elaboración participativa de este Plan responde a un proceso sostenido de consulta que inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Éste se caracteriza por la diversidad de actores que formaron parte del proceso, y se concibe, en varios momentos, de veedurías ciudadanas a la ejecución de políticas, la consulta ciudadana nacional y regional, y el diálogo y concertación con los actores sociales e institucionales.

Veedurías ciudadanas

Entre junio de 2008 y marzo de 2009 se implementaron espacios ciudadanos con la participación de mujeres y hombres de diferentes contextos socio-culturales, de diferente edad, opción sexual, condición y posición para velar por el buen desempeño, sugerir modificaciones y observar todo el ciclo de las políticas públicas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, y de los programas y proyectos que se ejecutan en las siete zonas de planificación. Los resultados y observaciones de las veedurías han sido incorporados en este nuevo Plan Nacional para el Buen Vivir.

De este modo, la acción pública puede nutrirse del saber acumulado por los colectivos sociales y ciudadanos en sus luchas. Este proceso promueve el empoderamiento ciudadano para la convivencia en la diversidad y fortalece el tejido social.

Talleres de consulta ciudadana

Se organizaron en procura de enfatizar en la articulación del Plan en los territorios con actores de todo el país reunidos regionalmente en Esmeraldas, Babahoyo, Portoviejo, Santo Domingo, Cuenca, Loja, Latacunga y Tena. Adicionalmente, se realizaron dos talleres nacionales en Quito y Guayaquil. Dadas las especificidades territoriales, ambientales y culturales, se organizó un taller en Galápagos y otro con pueblos y nacionalidades indígenas, en Baños. Participaron en total más de 4.000 personas.

Los Talleres tuvieron como objetivos identificar propuestas de políticas nacionales, a partir de un análisis de los actores locales, sobre la base de su conocimiento de la realidad regional para intentar rebasar la perspectiva micro comunidad-cantón-provincia y abordar integralmente la problemática del país. Por ello se diseñó una metodología que indujo a la reflexión de las orientaciones nacionales desde las realidades regionales. Los resultados fueron difundidos a través de las fichas de sistematización de cada taller, publicadas en el sitio web que se creó para el efecto.

Adicionalmente, se organizaron eventos masivos, que permitieron la difusión del Plan entre la ciudadanía en las plazas públicas de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja. También, como aporte a la discusión sobre prioridades de la sociedad ecuatoriana desde la ciudadanía no organizada, se aplicaron sondeos de opinión a más de 5.000 personas.

Diálogo y concertación con actores sociales e institucionales

Se realizó también un proceso de consulta con los Consejos Nacionales para la Igualdad. Ellos han desplegado procesos de diálogo con las organizaciones, los movimientos sociales, los pueblos y nacionalidades, con el objetivo de definir participativamente las políticas que se requieren para un desarrollo inclusivo de sectores que han sido históricamente discriminados.

Principios metodológicos de los talleres de consulta ciudadana

Diálogo de saberes. Entre saberes técnicos, académicos y populares, de modo que todos tengan las mismas posibilidades de ser escuchados e incorporados en el proceso.

Valorar la experiencia. Las vivencias y la experiencia de los y las participantes fueron el punto de partida y ocuparon un lugar central, de manera que la voz de los participantes no fuese subsumida a la voz de expertos.

La diversidad como riqueza. Se potenció la diversidad de participantes, criterios y propuestas. La diversidad no fue vista como un obstáculo, sino estimulada y promovida.

La deliberación por sobre el consenso. Se promovió un proceso de discusión y argumentación de posiciones, como parte del ejercicio de construcción de ciudadanía. Los disensos y los consensos fueron señalados y recogidos, sin llegar a acuerdos forzados.

Del pensamiento fragmentado al pensamiento complejo. Se buscó superar la lógica de planificación sectorial y promover una planificación a partir de objetivos nacionales y las estrategias territoriales.

Ejes transversales. Se integraron los enfoques de género, generacional, territorial e intercultural en la reflexión.

Flexibilidad. Se adaptó la metodología a los diversos contextos y participantes en las mesas de consulta.

1.4. Logros y alcances del proceso

Destacamos que:

- Se ha consolidado la planificación por objetivos nacionales, se encuentran integrados a las políticas sectoriales. Sin embargo, aún se requiere reafirmar dicha articulación con la gestión pública y la planificación institucional para cubrir vacíos y evitar superposiciones.
- Se consiguió un alto grado de involucramiento de las instituciones públicas rectoras de las políticas, particularmente de los ministerios coordinadores y de instancias que permitieron consolidar los ejes transversales (género, interculturalidad, enfoque generacional y territorial).
- Se logró difundir a amplios sectores de la sociedad los objetivos del Plan. Hubo una amplia aceptación por parte de los participantes, quienes, además, formularon aportes sustantivos para mejorar y potenciar el Plan.
- Se obtuvo un alto grado de deliberación, debate y discusión en el proceso, y una buena representatividad de los distintos sectores.
- Se han sentado las bases para la construcción de un sistema participativo de planificación que contribuya a radicalizar la democracia en el futuro.

Entre los principales retos, es posible anotar los siguientes:

- Se debe impulsar un sistema de participación que permita integrar, de manera permanente y efectiva, las aspiraciones de la sociedad en los diversos procesos de planificación.
- Es necesario propiciar un mayor debate en los territorios para la aplicación del Plan y la conformación efectiva del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- Se requiere una mayor articulación y sinergia entre las intervenciones públicas de diversos niveles de gobierno para optimizar las acciones en los territorios.
- Se requiere consolidar el proceso iniciado para una mejor articulación entre la planificación y la asignación de recursos en función de prioridades nacionales.

2. Orientaciones Éticas y Programáticas

Cualquier proyecto responsable debe contener un conjunto de orientaciones éticas, utópicas y teóricas que permitan delimitar el camino y asegurar la factibilidad de sus sueños. Estas orientaciones guían las grandes decisiones dentro de las cuales operan los actores sociales, políticos y económicos y permiten visualizar, en cada momento de la marcha, si se está o no en la ruta adecuada.

Las orientaciones que fundamentan este Plan buscan oponerse a la idea de que el presente es una pura fatalidad histórica a la que debemos resignarnos. La negación de la posibilidad del cambio obliga a la ciudadanía común a mirar el futuro desde el conformismo y rechazar la posibilidad de construir en el presente opciones de transformación y acuerdos colectivos que permitan creer que otras formas de vida social son posibles. Por eso la necesidad de plantear orientaciones emancipadoras y recuperar el derecho a concebir un futuro mejor.

2.1. Orientaciones éticas

- La *justicia social y económica* como base del ejercicio de las libertades de todas y todos: en una sociedad justa, todas y cada una de las personas que la integran gozan del mismo acceso a los medios materiales, sociales y culturales necesarios para subsistir y llevar una vida satisfactoria que les permita autorrealizarse y sentar las bases para el mutuo reconocimiento como iguales (Olin, 2006:3).
- La *justicia democrática participativa*: en una sociedad políticamente justa, todas y todos deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que afectan su destino común, lo que debe entenderse como la defensa de los principios de igualdad política, participación y poder colectivo democrático (Olin, 2006).
- La *justicia intergeneracional e interpersonal*: en una sociedad justa, las acciones y planes del presente tienen que tomar en cuenta a las generaciones futura. Tal situación implica un pacto ambiental y distributivo que considere el impacto ambiental y social que tiene el uso de los recursos naturales y las acciones y decisiones económicas que se toman en el presente, así como también la igualdad y equidad de género y el reconocimiento de la diversidad cultural del país.
- *Justicia transnacional*: una sociedad mundialmente justa implica tomar en cuenta que las opciones vitales de cada persona están limitadas también por los accidentes de nacimiento y de origen nacional. En la medida en que existe el reconocimiento de bienes públicos mundiales y la consolidación de interrelaciones de movilidad de personas y recursos entre países, se hace evidente que para un tratamiento adecuado de la justicia internacional y cosmopolita no solo se debe abordar los tradicionales temas de la guerra y la paz, sino también los de justicia económica, redistribución de bienes tangibles e intangibles e igualar el peso de la participación en los ámbitos políticos globales (Nussbaum, 2006, ob. cit.).

- *Justicia como imparcialidad:* una sociedad justa es aquella que otorga seguridad jurídica y el mismo trato en todos sus procesos a todas y todos los ciudadanos frente a la ley y las instituciones que la rigen, en donde los derechos individuales son respetados en tanto forman parte también de un objetivo social. (Dworkin, en Campbell, 2002; Rawls, 1999).

2.2. Orientaciones programáticas

Este Plan recoge y busca concretar un quiebre en las trayectorias históricas del desarrollo y de la democracia ecuatorianas, en el marco de las siguientes propuestas de transformación y orientaciones ético-políticas de la Revolución Ciudadana:

1. *Revolución constitucional y democrática*, para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva, que apuesta a la capacidad del país para definir otro rumbo como sociedad justa, diversa, plurinacional, intercultural y soberana. Ello requiere la consolidación del actual proceso constituyente, a través del desarrollo normativo, de la implementación de políticas públicas y de la transformación del Estado, de manera coherente, con el nuevo proyecto de cambio, para que los derechos del Buen Vivir sean realmente ejercidos. Para esto, es indispensable la construcción de una ciudadanía radical que fije las bases materiales de un proyecto nacional inspirado por la igualdad en la diversidad.

2. *Revolución ética*, para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la confianza colectiva, elementos imprescindibles para impulsar este proceso de cambio en el largo plazo.

3. *Revolución económica, productiva y agraria*, para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva, en armonía y complementariedad entre zonas rurales y urbanas. Esta revolución debe concretarse a través de la democratización del acceso al agua, tierra, crédito, tecnologías, conocimientos e información, y diversificación de las formas de producción y de propiedad.

4. *Revolución social*, para que, a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales. Esta política integral, coherente e integradora es la que ofrece las oportunidades para la inserción socioeconómica y, a la vez, para el fortalecimiento de las capacidades de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos de atención prioritaria a fin de que ejerzan libremente sus derechos.

5. *Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana*, para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales que permita avanzar hacia una verdadera integración con América Latina y el Caribe, así como insertar al país de manera estratégica en el mundo.

3. Un Cambio de Paradigma: del Desarrollo al Buen Vivir

El concepto dominante de "desarrollo" ha entrado en una profunda crisis, no solamente por la perspectiva colonialista desde donde se construyó, sino además por los resultados que ha generado en el mundo. La presente crisis global de múltiples dimensiones demuestra la imposibilidad de mantener la ruta actual: extractivista y devastadora para el sur, con desiguales relaciones de poder y comercio entre norte y sur, y cuyos patrones de consumo ilimitado llevarán al planeta entero al colapso al no poder asegurar su capacidad de regeneración. Es imprescindible, entonces, impulsar nuevos modos de producir, consumir, organizar la vida y convivir.

Las ideas hegemónicas de progreso y de desarrollo han generado una monocultura que invisibiliza la experiencia histórica de diversos pueblos que son parte constitutiva de nuestras sociedades. Bajo la concepción del progreso, de la modernización y del desarrollo, opera una visión del tiempo lineal, en la que la historia tiene un solo sentido y una sola dirección; los países desarrollados van adelante, son el "modelo" de sociedad a seguir. Lo que queda fuera de estas ideas es considerado salvaje, primitivo, retrasado, premoderno. (De Sousa Santos, 2006: 24).

Prima una concepción del desarrollo como modernización y crecimiento económico, que se mide a través de las variaciones del Producto Interno Bruto (PIB). El desarrollo industrial es el desarrollo deseado y una medida de la modernización de una sociedad. Las causas del subdesarrollo son imputadas a las propias sociedades "atrasadas", desconociendo la existencia de factores externos y sin indagar sus relaciones con los procesos de acumulación capitalista.

En respuesta a lo anteriormente señalado, han surgido los planteamientos del desarrollo humano que parte de la idea de que el desarrollo debe tener como centro al ser humano y no a los mercados o a la producción. Por consiguiente, lo que se debe medir no es el PIB sino el nivel de vida de las personas, a través de indicadores relativos a la satisfacción de las necesidades humanas.

El concepto de desarrollo humano enfatiza en la calidad de vida como un proceso de ampliación de oportunidades y capacidades humanas, orientado a satisfacer necesidades de diversa índole, como subsistencia, afecto, participación, libertad, identidad, creación, etc. La calidad de vida está dada por una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y acceder a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente (PNUD, 1997: 20). El énfasis radica en lo que las personas pueden "hacer y ser" más que en lo que pueden "tener". Para definirlo se parte de las potencialidades de la gente, de su forma de pensar, de sus necesidades, sus valores culturales y sus formas de organización.

Sin embargo, la satisfacción de necesidades y la expansión de capacidades humanas actuales no deben hipotecar el futuro, por eso, se habla de desarrollo humano sustentable. Este es inviable sin el respeto a la diversidad histórica y cultural como base para forjar la necesaria unidad de los pueblos. Conlleva además, como

elemento fundamental, la igualdad de derechos y oportunidades entre las mujeres y los hombres de las comunidades, entre pueblos y nacionalidades, entre niños, niñas, jóvenes y adultos. Implica también la irrestricta participación ciudadana en el ejercicio de la democracia.

Sin embargo, en términos generales, el concepto dominante de desarrollo ha mutado y ha sido inmune a cuestionamientos. Ha "resistido" a críticas feministas, ambientales, culturales, comunitarias, políticas, entre otras. No obstante, sus críticos implacables han sido incapaces de plantear conceptos alternativos. Es por eso que es necesario encontrar propuestas desde el sur que permitan repensar las relaciones sociales, culturales, económicas, ambientales desde otro lugar. Siguiendo el nuevo pacto de convivencia sellado en la Constitución del 2008, este Plan propone una moratoria de la palabra desarrollo para incorporar en el debate el concepto del Buen Vivir.

3.1. Aproximaciones al concepto de Buen Vivir

Los pueblos indígenas andinos aportan a este debate desde otras epistemologías y cosmovisiones y nos plantean el *sumak kawsay*, la vida plena. La noción de desarrollo es inexistente en la cosmovisión de estos pueblos, pues el futuro está atrás, es aquello que no miramos, ni conocemos; mientras al pasado lo tenemos al frente, lo vemos, lo conocemos, nos constituye y con él caminamos. En este camino nos acompañan los ancestros que se hacen uno con nosotros, con la comunidad y con la naturaleza. Compartimos entonces el "estar" juntos con todos estos seres, que tienen vida y son parte nuestra. El mundo de arriba, el mundo de abajo, el mundo de afuera y el mundo del aquí, se conectan y hacen parte de esta totalidad, dentro de una perspectiva espiral del tiempo no lineal.

El pensamiento ancestral es eminentemente colectivo. La concepción del Buen Vivir necesariamente recurre a la idea del "nosotros". La comunidad cobija, protege, demanda, es sustento y base de la reproducción de ese sujeto colectivo que todas, todos y cada uno "somos". De ahí que el ser humano sea concebido como una pieza de este todo, que no puede ser entendido sólo como una sumatoria de sus partes. La totalidad se expresa en cada ser y cada ser en la totalidad. "El universo es permanente, siempre ha existido y existirá; nace y muere dentro de sí mismo y sólo el tiempo lo cambia" (pensamiento kichwa). De ahí que hacer daño a la naturaleza es hacernos daño a nosotros mismos. El *sumak kawsay*, o vida plena, expresa esta cosmovisión. Alcanzar la vida plena consiste en llegar a un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos.

La concepción del Buen Vivir converge en algunos sentidos con otras concepciones también presentes en el pensamiento occidental. Aristóteles en sus reflexiones sobre ética y política se refirió ya al Vivir Bien. Para él, el fin último del ser humano es la felicidad, que se alcanza en una polis feliz. Es decir, la felicidad de todos, que es la felicidad de cada uno, solo se realiza en la comunidad política. Dentro de este marco, relaciona la felicidad con la amistad, el amor, el compromiso político, la posibilidad de contemplación en y de la naturaleza, de teorizar y crear obras de arte. Todos ámbitos olvidados usualmente en el concepto dominante de desarrollo.

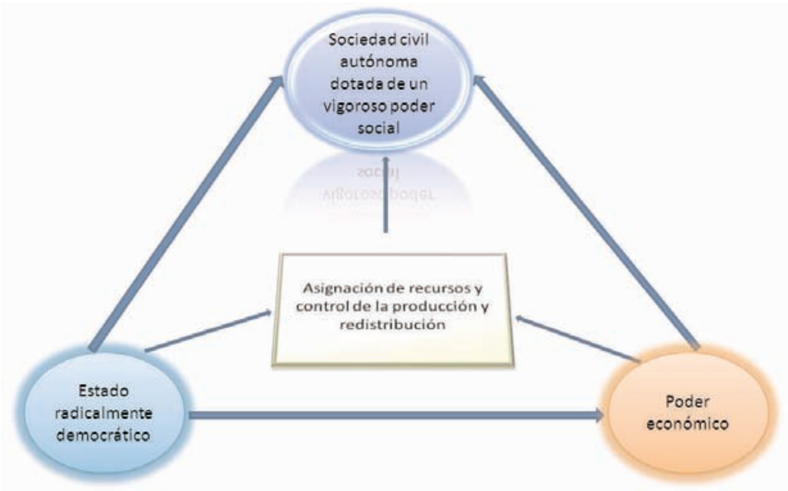
Además, vale recordar que la palabra desarrollo ha sido enmarcada dentro de la perspectiva bienestarista, en donde éste es sinónimo de bienestar. No obstante, sostenemos que es necesario re-significar la palabra bien-estar en el castellano. ¿Por qué? La palabra *well-being* ha sido traducida desde el inglés como "bienestar". No obstante, el verbo "*to be*" en inglés significa ser y estar. La traducción está omitiendo toda mención al *ser* como parte fundamental de la vida (Ramírez: 2008, 387).

3.2. Principios para el Buen Vivir

La combinación de las orientaciones éticas y programáticas del Buen Vivir apuntan a la articulación de las libertades democráticas con la posibilidad de construir un porvenir justo y compartido: sin actuar sobre las fuentes de la desigualdad económica y política no cabe pensar en una sociedad plenamente libre. El desenvolvimiento de ésta depende también del manejo sostenible de los recursos naturales.

Como señala Olin (2006), se trata, entonces, de promover la construcción de una sociedad que profundice la democracia y amplíe su incidencia en condiciones de radical igualdad social y material. Se necesita el fortalecimiento de la sociedad –y no del mercado (como en el neoliberalismo) ni del Estado (como en el denominado 'socialismo real')– como eje orientador del desenvolvimiento social. Este fortalecimiento consiste en promover la libertad y la capacidad de movilización autónoma de la ciudadanía para realizar voluntariamente acciones cooperativas, individuales y colectivas, de distinto tipo. Capacidad que exige que la ciudadanía tenga un control real del uso, de la asignación y de la distribución de los recursos tangibles e intangibles del país.

Figura 3.1: Sociedad civil fuerte



Fuente: Olin, 2006.
Elaboración: SENPLADES

La diversidad humana[3] hace casi imposible alcanzar la plenitud de la igualdad, pero es necesario trazar la progresividad en la reducción de la desigualdad y los medios necesarios para alcanzarla así como crear escenarios que fomenten la emancipación y la autorrealización de las personas, bajo principios de solidaridad y fraternidad que posibiliten el mutuo reconocimiento.

3.2.1. Hacia la unidad en la diversidad

En sociedades marcadas por la historia colonial y la dominación, las posibilidades reales de vivir en comunidad, parte esencial del Buen Vivir, pasan primero por poder construir esa comunidad. Es necesario reconocer la diversidad como parte sustancial de la sociedad a través del aprendizaje intercultural, que permita nutrirnos de cosmovisiones, saberes, epistemologías y prácticas culturales diversas.

La Constitución 2008 incorpora un cambio de gran trascendencia: se pasa del Estado pluricultural y multiétnico de la Constitución del 98, al Estado intercultural y plurinacional. En sociedades como la ecuatoriana marcadas por la desigualdad, no se puede pensar la interculturalidad sin tomar en cuenta los procesos de dominación. El diálogo intercultural parte de la premisa del diálogo entre iguales y este no es posible cuando unas culturas están subordinadas a otras.

[3] Diversidad que es producto de características externas como el ambiente natural, social o el patrimonio heredado legítimamente, y personales, tales como edad, orientación sexual, etnia, metabolismo, etc.

La desigualdad económica está acompañada de profundos procesos de exclusión social, discriminación y desconocimiento del otro.

De ahí que para construir una sociedad democrática y pluralista la orientación estratégica busque la transformación en tres planos: el socio – económico para asegurar la igualdad; el político que permita cambios en las estructuras de poder, de manera que la diferencia deje de ser un elemento de opresión; y el socio – cultural, encaminado al reconocimiento de la diferencia y a abrir las posibilidades para un aprendizaje entre culturas (Díaz Polanco, 2005).

El Estado Plurinacional supone la construcción de un Estado radicalmente democrático y postcolonial. La plurinacionalidad reconoce a las autoridades de los pueblos y nacionalidades, elegidas de acuerdo a sus usos y costumbres, dentro del Estado unitario, en igualdad de condiciones con los demás sectores de la sociedad. De ahí que la plurinacionalidad valora las distintas formas de democracia existentes en el país: la democracia comunitaria, la deliberativa y la participativa, que nutren y complementan a la democracia representativa.

La construcción de un Estado radicalmente democrático es también la construcción de un estado policéntrico. La plurinacionalidad va de la mano con la descentralización y no con el debilitamiento del Estado. Podemos tener un Estado fuerte y descentralizado con una sociedad sólida en su diversidad.

3.2.2. Hacia un ser humano que desea vivir en sociedad[4]

Las mujeres y los hombres somos seres sociales, gregarios y políticos. La realización de una vida plena es impensable sin la interacción y el reconocimiento del otro, que son todas y todos y no un grupo particular. Se trata de reconocer que no podemos defender nuestra vida sin defender la de los demás –los presentes y descendientes-, y que juntos debemos asegurar que cada persona y cada comunidad puedan efectivamente elegir la vida que desean vivir y ejercer todos sus derechos.

Asociada a tal concepción de individuo, adherimos a una concepción de la libertad que define la realización de las potencialidades de cada persona como consecuencia de la realización de las potencialidades de las demás. La libertad de todos es la condición de posibilidad de la libertad de cada uno.

Se reafirma el reconocimiento de que las personas no son seres aislados, sino interdependientes, necesitan y dependen de otras personas para alcanzar niveles de autonomía, de bienestar y para reproducirse socialmente. Las personas adquieren sus habilidades intelectuales y emocionales en entornos familiares, institucionales, sociales y necesitan de una serie de cuidados relacionados con su bienestar material, emocional e intelectual, en mayor o menor intensidad a lo largo de toda su vida, siendo la niñez y la vejez dos etapas fundamentales.

Por ello, el Buen Vivir entiende los procesos productivos en articulación con los procesos reproductivos[5]. Un modelo de desarrollo basado en el Buen Vivir debe propender a un régimen social de cuidados más justo en el cual las actividades de cuidado sean valoradas, mejor repartidas socialmente, erradicando la división sexual del trabajo de modo que se conjugue equitativamente dar y recibir cuidados (Herrera, G., 2009).

3.2.3. Hacia la igualdad, la integración y la cohesión social

Al ser el individuo un ser social, se propone retomar a la sociedad como unidad de observación e

[4] Para un análisis exhaustivo de este apartado ver Ramírez R. y Minteguiaga A. (2007).

[5] Según diversos métodos de estimación el trabajo reproductivo y de cuidado realizado en su inmensa mayoría por mujeres representaría entre el 25% y el 50% del PIB en el Ecuador (León, 1998). Los regímenes de cuidado vigentes son vectores de injusticia, de desigualdad social y de exclusión. No se trata solo de que los salarios de las trabajadoras domésticas sean mucho más bajos que aquellos de las y los trabajadores en general, sino sobre todo de las personas que no reciben los cuidados que deberían, de las mujeres que luego de cuidar toda la vida no reciben retribución ni cuidado a su vez y de aquellas que no pueden decidir no dar cuidado, como sí lo hacen muchos hombres, y por ello carecen de tiempo libre.

intervención y a la igualdad, inclusión y cohesión social como valores que permiten promover el espíritu cooperativo y solidario del ser humano.

Sostenemos que una sociedad igualitaria es una comunidad política no estratificada en el sentido de que no genera grupos sociales desiguales. Los modelos asistenciales, al limitarse a proporcionar acceso a bienes de subsistencia y al no tomar en cuenta las diversas distancias que separan a los individuos, han reproducido una sociedad desigual, poco cohesionada y donde la probabilidad de construir y consolidar la subordinación es alta. Con ello se posterga la búsqueda de un lugar común en el que ciudadanas y ciudadanos, mutuamente reconocidos como pares, tengan el anhelo de convivir juntos. Debe aclararse, sin embargo, que la paridad mencionada “no significa que todo el mundo deba tener el mismo ingreso [nivel de vida, estilo de vida, gustos, deseos, expectativas, etc.], pero sí requiere el tipo de paridad aproximada que sea inconsistente con la generación sistémica de relaciones de dominación y de subordinación” (Fraser, 1999).

3.2.4. Hacia el cumplimiento de derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas

Desde el Buen Vivir, la atención no debe estar puesta exclusivamente sobre el acceso al bien mínimo, a tener lo elemental. El verdadero objetivo es el desarrollo de capacidades fundamentales y la afirmación de identidades que constituyen al ser. El referente debe ser la vida digna y no la mera supervivencia.

Como ha dicho el Premio Nobel de Economía Amartya Sen: “Dado que la conversión de los bienes primarios o recursos en libertades de elección puede variar de persona a persona, la igualdad en la posesión de bienes primarios o de recursos puede ir de la mano de serias desigualdades en las libertades reales disfrutadas por diferentes personas” (1992).

El objetivo debe ser entonces la garantía de los derechos de la ciudadanía y con ello la corresponsabilidad que tiene en el cumplimiento de los deberes para con las y los otros, sus comunidades y la sociedad en su totalidad. Si el objetivo son los derechos, las políticas no pueden ser selectivas sino universales. La focalización puede reflejar una prioridad ante emergencias momentáneas, pero el principio rector de la estrategia económica y social de mediano y largo plazo debe ser la universalidad solidaria.

3.2.5. Hacia una relación armónica con la naturaleza

La responsabilidad ética con las actuales y futuras generaciones y con el resto de especies es un principio fundamental para prefigurar el desarrollo humano. Éste reconoce la dependencia de la economía respecto de la naturaleza; admite que la economía forma parte de un sistema mayor, el ecosistema, soporte de la vida como proveedor de recursos y sumidero de deshechos (Falconí, 2005).

No se trata de mantener incólume el patrimonio natural; esto es imposible dado el uso de energía y materiales que realizan las distintas sociedades, y dada la capacidad de asimilación de los ecosistemas, sino de resguardarlo a un nivel adecuado.

3.2.6. Hacia una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa

Una de las orientaciones indispensables para la convivencia humana alude a construir relaciones que auspicien la solidaridad y la cooperación entre ciudadanos y ciudadanas, que se reconozcan como parte de una comunidad social y política. Este es un objetivo acorde con una sociedad que quiere recuperar el carácter público y social del individuo y no pretende únicamente promover el desarrollo de un ser solitario y egoísta, como la denominada sociedad de libre mercado.

La fraternidad implica una disposición cívica: el reconocimiento de las necesidades e intereses de las y los otros, la aceptación de la justicia de la ley y el respeto de las instituciones que permiten el ejercicio de la democracia como forma de

sociedad y de gobierno que apunta a que nadie sea sometido a la voluntad de otros, a que todas y todos tengan igual disponibilidad para ser ciudadanía activa.

3.2.7. Hacia un trabajo y un ocio liberadores

El punto de partida de la libertad potencial que genera el trabajo es que las y los ciudadanos tengan la posibilidad de asegurar el propio sustento con el mismo.

En la práctica social y económica, se ha confundido el reparto del trabajo con el reparto del empleo. En las actuales sociedades capitalistas, las actividades laborales se dividen básicamente en: trabajo asalariado, trabajo mercantil autónomo, trabajo no mercantil doméstico y trabajo comunitario. En este sentido, una agenda igualitaria consiste en repartir toda la carga de trabajo y no solo la parte que se realiza como empleo asalariado (Riechmann y Recio, 1997).

Un objetivo de un cambio de época se asocia al lema "trabajar menos para que trabajen todos, consumir menos para consumir todos con criterios sostenibles ambientalmente, mejorar la calidad de vida dedicando todos más tiempo a cuidar de los demás, del entorno y de nosotros mismos; cuestionar no solo la distribución de la renta sino la forma de producción y los productos consumidos" (Riechmann y Recio, 1997: 34). No obstante, la reducción de la jornada no debe ser vista sólo como instrumento técnico para una distribución más justa del trabajo, sino como la meta transformadora de la sociedad, de crear más tiempo disponible para las personas.

El modo de producción debe estar centrado en el trabajo, pero no asentado en la propiedad estatal de los medios de producción, como proponía el socialismo real, sino en un régimen mixto de propiedad donde coexiste la propiedad privada regulada, el patrimonio público, las comunidades y las asociaciones colectivas (cooperativas). Esto significa pasar de una economía del egoísmo a una del altruismo-solidario. Lo socialmente eficiente implica competir compartiendo, generar riqueza motivados por el interés particular, pero respetando criterios de solidaridad, reciprocidad y justicia social (De Sousa Santos, 2007).

3.2.8. Hacia la reconstrucción de lo público[6]

Si uno de los principales problemas de las últimas décadas fue la privatización de lo público, la construcción de una nueva sociedad obliga a recuperarlo. Ello implica retomar la idea de la propiedad y el servicio públicos como bienes producidos y apropiados colectiva y universalmente. Existe un conjunto de bienes a cuyo acceso no se puede poner condiciones de ningún tipo, ni convertir en mercancías a las que solo tienen derecho quienes están integrados al mercado. El Estado debe garantizar el acceso sin restricciones a este conjunto de bienes públicos.

Se trata, además, de retomar la idea de lo público como opuesto a lo oculto. En el caso del Estado la transparencia de sus actos es fundamental. De lo contrario, podría generar desigualdades en la asignación de los recursos y la imposibilidad de reclamo por parte de los afectados. Lo público como lo visible impide que se ejerzan relaciones de dominación bajo el argumento de que aquellas son parte del espacio privado, como por ejemplo solía pensarse de la violencia contra las mujeres y de género.

La noción de lo público está también asociada a los espacios comunes de encuentro entre ciudadanos: espacios abiertos a todas las personas sin exclusiones y no meramente como un mercado de vendedores y compradores.

3.2.9. Hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa

Un Estado efectivamente democrático requiere instituciones políticas y modos de gobernanza

[6] Para un análisis detallado sobre lo público ver Rabotnikof, 2005.

pública que, sostenidas en una estructura de representación política pluralista y diversa, den cabida a la participación ciudadana y a la deliberación pública en la toma de decisiones y en el control social de la acción estatal. Sólo en la medida en que se abran los debidos espacios de participación y diálogo a la ciudadanía, ésta acrecentará su poder de incidencia pública, sus capacidades de auto-gobierno y de organización social autónoma, su interés por las cuestiones públicas y podrá, entonces, constituirse en un pilar para el cambio político que requiere el país.

La gobernanza participativa entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales, asociaciones comunitarias, colectivos ciudadanos, organizaciones civiles que trabajen en redes abiertas con los agentes estatales, en cuestiones locales y en temas nacionales, y la institucionalización de múltiples dispositivos participativos a fin de que aquellos ganen en capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas. En la medida en que la participación active el interés y el protagonismo de los sectores más desfavorecidos tiene, además, efectivas consecuencias en una redistribución más justa de la riqueza social.

3.2.10. Hacia un Estado democrático, pluralista y laico

La visión de un Estado plurinacional, diverso y plural busca el reconocimiento político de la diversidad étnica, sexual y territorial, y apuesta por la generación de una sociedad que promueva múltiples sentidos de lealtad y pertenencia a la comunidad política.

El Estado plurinacional mega diverso asume la idea de una multiplicidad de identidades que, en continua interacción, reproducen una serie de relaciones complejas con la nación. Así, a la figura del o de la ciudadana como titular de unos derechos exigibles, únicamente en términos individuales, se une una noción de derechos de titularidad colectiva: lenguaje, cultura, justicia y territorio.

Asimismo, el principio de un Estado que reconoce la diferencia debe prefigurar soluciones jurídicas e institucionales específicas que posibiliten la efectiva igualdad de las y los diversos. Se abre así el espacio para específicas políticas de discriminación afirmativa que aseguren la reparación de las ventajas históricas de ciertos grupos y prefiguren un contexto efectivo de oportunidades igualitarias para todas y todos los ecuatorianos.

En una sociedad radicalmente democrática, la actividad cultural y artística debe ser concebida y experimentada como una actividad simbólica que permite dar libre cauce a la expresividad y capacidad de reflexión crítica de las personas. Una parte fundamental del valor de esta actividad radica en su capacidad de plasmar la especificidad social, cultural e histórica en la que se desenvuelve la vida social. Así, la actividad cultural debe ser garantizada por el Estado como un bien público. Por su carácter esencialmente libre se debe precautelar la autonomía de la actividad cultural y artística frente a los imperativos administrativos del Estado y especulativos del mercado.

La defensa de la laicidad del Estado, entendida como el establecimiento de las condiciones jurídicas, políticas y sociales idóneas para el desarrollo pleno de la libertad de conciencia, base de los Derechos Humanos, es condición sine qua non para garantizar el pluralismo social en todas sus formas. El laicismo garantiza que el Estado y sus políticas no privilegien ninguna creencia, opinión o forma de ver el mundo.

Se considera así a cada ciudadana o ciudadano individual como el único titular de la libertad de conciencia y se hace la distinción entre la esfera de lo público, que concierne a toda la ciudadanía, independientemente de sus orientaciones en materia de conciencia, y la esfera de lo privado, lugar de las creencias y convicciones particulares. Ello afirma la necesaria separación entre todas las iglesias y el Estado. Los poderes públicos deberán proteger la libertad religiosa y de culto, entendida como un aspecto del derecho a la libre conciencia, sin discriminaciones de ninguna clase.

En el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos el carácter laico del Estado, garantiza el respeto de las opciones autónomas y promueve el rechazo de los dogmatismos. El primero consiste en aprender a convivir

en la diversidad sin intolerancias. El segundo implica el uso de la razón, de los saberes y de la ciencia, siempre verificable y susceptible de perfeccionamiento, frente a supuestas verdades absolutas no demostrables de las creencias. Esto significa que las personas tomen decisiones en su vida sexual y reproductiva, con autonomía, beneficiándose del progreso científico, sobre la base del acceso a información y educación desprejuiciada y libre.

3.3. El Buen Vivir en la Constitución del Ecuador[7]

La Constitución supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico y coloca en el centro del desarrollo al ser humano y como objetivo final, alcanzar el *sumak kawsay* o Buen Vivir. Frente a la falsa dicotomía entre Estado y mercado, impulsada por el pensamiento neoliberal, la Constitución formula una relación entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza. El mercado deja de ser el motor que impulsa el desarrollo y comparte una serie de interacciones con el Estado, la sociedad y la naturaleza.

El Buen Vivir es una apuesta de cambio que se construye continuamente desde reivindicaciones de los actores sociales de América Latina durante las últimas décadas por reforzar la necesidad de una visión más amplia, la cual supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo modelo económico cuyo fin no sea los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que incorpore a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.

Asimismo, el Buen Vivir, se construye desde las posiciones que reivindican la revisión y reinterpretación de la relación entre la naturaleza y los seres humanos, es decir, desde el tránsito del actual antropocentrismo al biopluralismo (Guimaraes citado en Acosta, 2008), en tanto la actividad humana debe realizar un uso de los recursos naturales adaptado a la generación (regeneración) natural de los mismos.

En el Art. 275 hace hincapié en el goce de los derechos como condición del Buen Vivir y en el ejercicio de las responsabilidades en el marco de la interculturalidad y de la convivencia armónica con la naturaleza. Reconoce los derechos de la naturaleza, pasando de este modo de una visión de la naturaleza como recurso, a otra totalmente distinta, en la que ésta es "el espacio donde se reproduce y realiza la vida".

La carta magna fortalece el Estado recuperando sus roles en la planificación, regulación y redistribución en tanto garante de lo público en sentido amplio. No se trata de una visión estatizante, en la que el antiguo rol del mercado es sustituido de manera acrítica por el Estado. Por el contrario, al fortalecer y ampliar los derechos y al reconocer a la participación como elemento fundamental en la construcción de la nueva sociedad, la Constitución busca el fortalecimiento de la sociedad.

Para la nueva Constitución, el *sumak kawsay* implica además mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar sus capacidades y potencialidades; contar con un sistema económico que promueva la igualdad a través de la redistribución social y territorial de los beneficios del desarrollo; garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana; y proteger y promover la diversidad cultural (Art. 276).

La importancia que se da a la diversidad en la Carta magna, no se restringe al plano cultural, sino que se expresa también en el sistema económico. La Constitución reconoce al sistema económico como social y solidario, incorporando la perspectiva de la diversidad en su concepción y superando la visión mercadocéntrica que

[7] En esta sección se recogen extractos de Larrea, A. M. 2009.

lo definía como social de mercado. En él, la economía debe estar al servicio de la reproducción ampliada vida. Esto supone revertir la lógica perversa del capitalismo, para el que la acumulación del capital constituye el motor de la vida. Para ello, el trabajo es una noción central. Se trata entonces de apoyar las iniciativas económicas de la población desde la perspectiva del trabajo, para que la riqueza quede directamente en manos de las y los trabajadores (Coraggio, 2004).

3.3.1. Los derechos como pilares del Buen Vivir

Las innovaciones fundamentales en el campo de los derechos, desde la perspectiva del Buen Vivir en la nueva Constitución, parten del reconocimiento del Estado como "constitucional de derechos y justicia" (Art. 1), frente a la noción de Estado social de derechos. Este cambio implica el establecimiento de garantías constitucionales que permiten aplicar directa e inmediatamente los derechos, sin necesidad de que exista legislación secundaria. La Constitución ecuatoriana amplía además las garantías, sin restringirlas a lo judicial. Existen tres tipos de garantías: normativas, políticas públicas y jurisdiccionales (Ávila, 2008: 3-4). De este modo, la política pública pasa a garantizar los derechos.

La noción de integralidad clave al Buen Vivir se hace efectiva en la Constitución al no establecer rangos entre los derechos, al reconocerlos como interdependientes y de igual jerarquía (Art. 11, numeral 6). No existen derechos sustantivos inalienables y derechos adjetivos que podrían pasarse por alto, hasta que se realicen plenamente los primeros. Esta visión liberal se ha concretado en una defensa de la libertad (léase ciertos derechos civiles entendidos desde los valores dominantes) en detrimento de la justicia entendida como igualdad, que fue la médula de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 (Díaz Polanco, 2005).

3.4. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural

La sociedad ecuatoriana se caracteriza por su diversidad cultural y étnica, sin embargo, el Estado desde sus orígenes, no ha reflejado dicha realidad, y por tanto no ha respondido a las demandas de la población, en especial de los pueblos y nacionalidades. La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural implica la incorporación de nacionalidades y pueblos, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, en donde la sociedad diversa tenga la posibilidad de coexistir pacíficamente garantizando los derechos de toda la población: indígena, afro ecuatoriana y blanco-mestiza.

Resulta justo, dada la discriminación sufrida desde la época colonial, la reivindicación y resarcimiento de los derechos históricos de las nacionalidades y pueblos indígenas, a través de acciones afirmativas y la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural (Art. 1 de la Constitución) que permitan la inclusión.

Los términos nación-nacionalidad son estrategias de unidad y lucha contra la exclusión y desigualdad, no constituyen formas de separatismo o división territorial.

El Buen Vivir requiere de gobernabilidad y participación. Por ello es fundamental la reestructuración del Estado para la construcción de una democracia plural, plurinacional e intercultural, y para alcanzar el pluralismo jurídico y político.

4. Diagnóstico Crítico: 3 Décadas de Neoliberalismo, 31 Meses de Revolución Ciudadana

4.1. ¿Por qué el Ecuador del nuevo milenio necesitaba un cambio?

Este Plan, que se prefigura como un instrumento para el cambio social, no puede únicamente constatar los males del país en el presente. Por ello, se sustenta en un diagnóstico crítico de la evolución de los procesos económicos, sociales y políticos que caracterizan al fallido desarrollo del país en las últimas décadas. Esta visión busca describir la crisis, la evolución del pensamiento y de los esquemas económicos dominantes, las opciones institucionales y las decisiones políticas que derivaron en grandes problemas para el desarrollo humano de la sociedad ecuatoriana.

4.1.1. Antecedentes de un pacto social excluyente en el Ecuador republicano

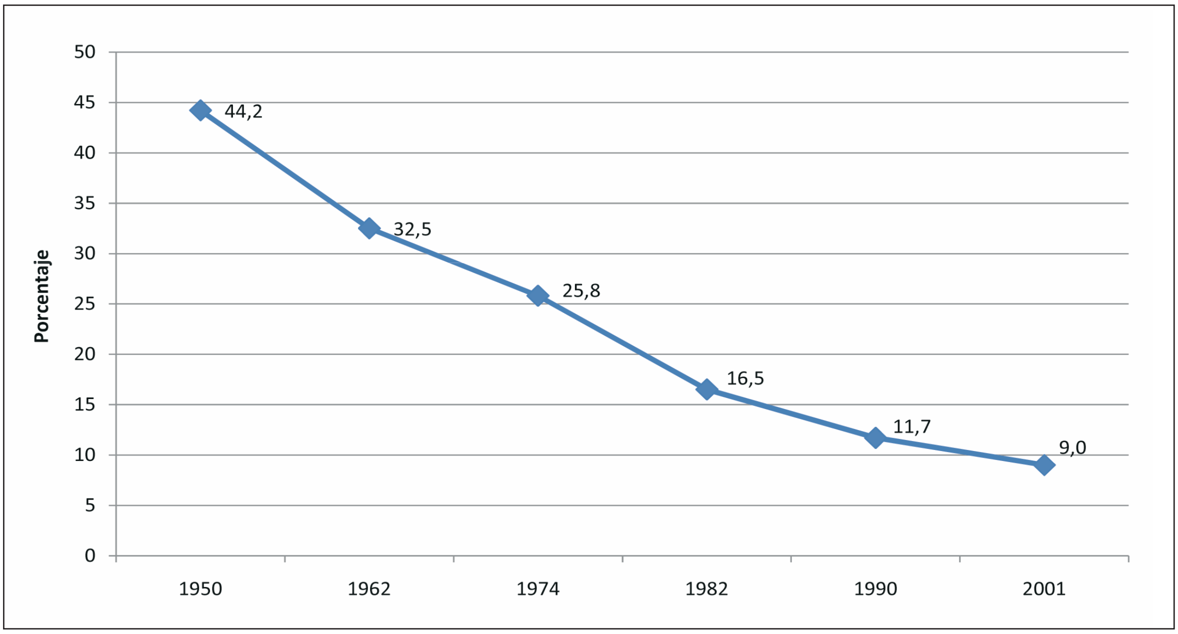
La historia de la desigualdad en el Ecuador se sustenta entre otros factores, en bases constitucionales que favorecieron la exclusión sistemática de buena parte de la población. El historiador Juan Paz y Miño (2007) señala que, entre 1830 y 1929 –prácticamente durante el primer siglo republicano–, las constituciones ecuatorianas reflejaron y, al mismo tiempo, garantizaron una república oligárquico-terrateniente. Durante ese periodo, la riqueza se convirtió en el mecanismo de reproducción del poder. El Estado se constituyó en el garante de la reproducción de dicha clase.

La Constitución de 1830, a través de sus 75 artículos, dejó instaurada una sociedad excluyente, sexista y racista. Ejemplos de ello son el Art. 12 que definió que para tener derechos de ciudadanía hace falta ser casado, tener 300 pesos en valor libre y profesión, no ser siervo y saber leer y escribir; y el Art. 68 que nombra a los curas párrocos como tutores de los indígenas porque serían “inocentes, abyectos y miserables”.

El artículo 9 de las constituciones de 1835, 1843, 1845, 1852 y el artículo 8 de la Constitución de 1851 reprodujeron exactamente el texto del Art. 12 de la Constitución de 1830, a excepción del monto del valor libre, disminuido a 200 pesos. Estas situaciones se repiten en el ámbito del acceso al poder. Solo la Constitución de 1884 suprimió los requisitos económicos para ocupar el Ejecutivo o el Legislativo.

El requisito de saber leer y escribir fue eliminado recién en 1979 (Paz y Miño, 2007). Si se considera que en 1950, 44% de la población era analfabeta y, a mediados de los setenta, uno de cada cuatro ecuatorianos no sabía leer ni escribir (Gráfico 4.1), este artículo, dejaba fuera de la comunidad política entre la mitad y un cuarto de la población. Por ello, es posible afirmar que las constituciones han sido mecanismos institucionalizados de exclusión social y, con ello, de segmentación y estratificación de la población ecuatoriana.

Gráfico 4.1: Analfabetismo, 1950 - 2001



Fuente: SIISE, versión 4.0, basado en Censos de Población y Vivienda 1950 - 2001.
Elaboración: SENPLADES

Otras formas de discriminación y exclusión vinieron dadas a través de la religión, el género, el ser indígena o afro ecuatoriano. La "Carta Negra" de 1869, dictada por García Moreno, señalaba que, para ser considerado ciudadano, se requería ser católico. La esclavitud de los negros fue abolida recién en 1852 (Paz y Miño, 2007, 5). La ciudadanía de las mujeres y su derecho al voto solo fueron reconocidos casi un siglo después del comienzo de la república, en la Constitución de 1929.

Si bien la Revolución Liberal (1895) favoreció la modernización del Estado, la cultura y avances en términos de derechos, sobre todo educativos, solo en 1925, con la Revolución Juliana, se rompe el pacto del Estado como garante del poder oligárquico-terrateniente. A partir de entonces, se instaura un intervencionismo económico que busca dar una racionalidad instrumental a la acción del Estado. Los derechos civiles y políticos avanzan progresivamente, pero los sociales son garantizados casi de manera exclusiva para los trabajadores formales. De ese modo, según Paz y Miño, la Revolución Juliana y sus gobiernos introdujeron al Ecuador, en el siglo XX, en un contexto mundial y latinoamericano proclive a la modernización capitalista, que duró hasta los noventa.

La Constitución de 1998 planteó importantes saltos cualitativos en el campo de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, en el campo social y económico, puso en marcha una reforma institucional que buscó consagrar un modelo de sociedad en la que el sujeto de derecho es la o el trabajador formal y la persona consumidora con capacidad adquisitiva (que sea capaz de autogarantizar su derecho). En este modelo, el sujeto potencial de cambio era la o el empresario, como agente encargado de dinamizar la economía y distribuir los beneficios del desarrollo a través del mercado.

Hasta la fecha, el Ecuador ha contado con 20 constituciones. Salvo en el periodo desarrollista, que no prosperó por múltiples razones, la estrategia de desarrollo de toda la vida republicana ha consistido en generar riqueza a través de la exportación de bienes primarios agrícolas (cacao, banano) o no renovables (petróleo).

La estrategia que acompañó a este proceso en las últimas décadas fue la defensa dogmática del libre mercado (apertura) y la propiedad privada. Según este modelo, la redistribución estaría a cargo de las fuerzas del mercado o, en última instancia, de la política social asistencial focalizada.

El modo de desarrollo instaurado excluyó a ecuatorianas y ecuatorianos del mercado formal, lo cual impidió garantizar sus derechos. La garantía de derechos posible en el modelo de sociedad propuesto, estaba pensada únicamente para quienes podían insertarse en el mercado laboral formal o para aquellas personas que hubiesen heredado un poder adquisitivo capaz de garantizar ese derecho sin estar insertas en el mercado.

4.1.2. El desmantelamiento del concepto de desarrollo[8]

El concepto de desarrollo evolucionó naturalmente a partir de la definición más simple de crecimiento. Los intentos impulsados en el Sur para replicar procesos industriales similares a los del Norte tenían como objetivo la aceleración de la tasa anual de crecimiento del PIB, bajo el supuesto de que los recursos naturales eran prácticamente ilimitados y la capacidad de carga planetaria era infinita.

En esa época la CEPAL formula su propuesta de desarrollo que se cristalizó en la estrategia para la Industrialización por Sustitución de Importaciones. Esta señalaba que en un país en proceso de desarrollo, la industrialización, además de absorber el crecimiento poblacional y la oferta de trabajo, proporciona los bienes manufacturados que no podía obtener en el exterior debido a su limitada capacidad de importación (UN-ECLAC 1970). La ausencia de un empresariado innovador y apto para la competencia en el mercado, debía ser compensada con una activa intervención del Estado mediante políticas de industrialización, reforma agraria, infraestructura y modernización. La industrialización en los países del Sur no era un fin en sí mismo, sino el medio principal para captar una parte del fruto del progreso técnico y elevar progresivamente el nivel de vida de sus poblaciones (Prebisch, 1996).

Además, el capitalismo en el Sur tenía una posición específica en el "sistema global", en el que predominaban términos de intercambio adversos para las materias primas, así como una estructura social y una distribución del ingreso características de países con bajos niveles de crecimiento. Esto llevó a desarrollar la tesis centro periferia, a criticar las falencias de la teoría neoclásica y a proponer una alternativa de transformación económica inscrita en una propuesta ética (Prebisch, 1987).

La desarticulación de este concepto de desarrollo se produjo a partir de los programas de ajuste estructural, aplicados desde inicios de los años ochenta para "gestionar la crisis" del capitalismo mundial, iniciada con el recalentamiento de la economía norteamericana al financiar la guerra de Vietnam y el incremento de los precios internacionales del petróleo establecido por la OPEP en 1973.

El proceso se profundizó en los años noventa, cuando el concepto de desarrollo fue suplantado por los programas y políticas de estabilización y ajuste estructural considerados indispensables antes de relanzar el crecimiento en países afectados por persistentes desequilibrios macroeconómicos.

Sin una auténtica evaluación de los resultados obtenidos, el debate teórico sobre el desarrollo estigmatizó la industrialización sustitutiva de importaciones. Se declaró el fracaso de los modelos anteriores con el argumento de que los excesos de la intervención estatal habían sido peores que las deficiencias de los mercados. En consecuencia, la solución era reducir la intervención estatal y liberalizar la economía (Falconí y León, 2003). Había que entregar la solución de los grandes problemas al mercado. Todo esto se sintetizó

Este apartado del texto está basado, en lo fundamental, en el trabajo de Falconí y Oleas, 2004.

en un conciso acuerdo, el denominado Consenso de Washington[9].

Aunque el crecimiento es preferible al estancamiento y constituye la base para disponer de los recursos necesarios para alcanzar una mejor calidad de vida, es claro que la posibilidad de contar con ingresos adicionales no garantiza que éstos se transformen en desarrollo humano sustentable.

La nueva fase de gestión del capitalismo ni siquiera ha logrado mantener tasas de crecimiento similares a las de la época previa y la brecha en el ingreso entre las poblaciones más pobres y más ricas del mundo se ha incrementado continuamente. En el Sur, los conflictos violentos, el hambre, las epidemias y los gobiernos autocráticos siguen siendo comunes. Mientras en el Norte se incrementan las áreas forestales, en el Sur el deterioro ambiental aumenta (Muradian y Martínez Alier, 2001).

4.1.3. Neoliberalismo y crisis del pensamiento económico[10]

La corriente económica que ha dominado el pensamiento sobre el desarrollo en las tres últimas décadas, el neoliberalismo, se encuentra en crisis. Su incapacidad para solucionar problemas globales es manifiesta. Sus medidas fracasaron en el logro de los objetivos planteados, esto es, equilibrar las variables macroeconómicas fundamentales, primero, para relanzar el crecimiento después.

La senda de desarrollo formulada se orientó, en efecto, desde el puro análisis económico. Olvidó la visión global que confiere sentido y "trascendencia social" a cualquier teoría y propuesta de desarrollo. Un cuerpo analítico que deja de lado su relación con la totalidad del sistema social pierde la capacidad de proponer soluciones apropiadas a los problemas de la sociedad y se torna irrelevante, como sucedió con la escolástica durante el Medioevo.

El rumbo hacia una nueva agenda de desarrollo comienza por modificar la naturaleza y el estatus del análisis económico y por reconocer la necesidad de otorgar mayor legitimidad a la organización de la sociedad civil y a las formas en las que aquella expresa su soberanía democrática: el hasta ahora vilipendiado sector público. Además, la economía se enfrenta a un desafío que requiere asumir una dosis de humildad: debe reconocer su estrecha relación con ramas del conocimiento como la política, la antropología, la sociología y la psicología.

Abandonar una visión estrecha de la economía demanda, además, reconocer que –contrariamente a las ilusorias autoproclamas de neutralidad política y valorativa que profesó el neoliberalismo– la comprensión de la realidad social está atravesada por valores, ideas y principios que inciden en las opciones de política pública que pueden tomarse en un momento histórico determinado.

Buscar dichas opciones por fuera del neoliberalismo exige, en efecto, hacer un uso multidisciplinario del conocimiento existente para dar cuenta de las formas específicas que aquel adquirió en el país.

Comprender las características específicas de las políticas económicas y sociales del Ecuador de

[9] El Consenso de Washington (que surgiera de una conferencia realizada por el Institute for International Economy, en esa ciudad, en 1989) puede resumirse en: disciplina fiscal, expresada como un déficit presupuestario lo suficientemente reducido como para no tener que financiarlo recurriendo al impuesto inflación; prioridad del gasto público en áreas capaces de generar altos rendimientos económicos y mejorar la distribución del ingreso (atención primaria de salud, educación básica e infraestructura); reforma tributaria, mediante la ampliación de su base y el recorte de tasas impositivas marginales; liberalización financiera para lograr tasas de interés determinadas por el mercado; tipos de cambio único y competitivos para lograr el crecimiento acelerado de las exportaciones; liberalización del comercio mediante la sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles, que deberían reducirse progresivamente hasta alcanzar niveles mínimos uniformes de entre 10% y 20%; inversión extranjera directa, alentada por la supresión de barreras a la entrada de empresas foráneas; privatización de las empresas estatales; desreglamentación para facilitar la participación de nuevas empresas y ampliar la competencia, y garantía de los derechos de propiedad a bajo costo, para hacerlos accesibles a todos los sectores sociales, incluso el informal (Achion y Williamson 1998).

[10] Este apartado del texto está basado, en lo fundamental, en el trabajo de Falconí y Oleas, 2004.

las últimas cuatro décadas permitirá determinar los puntos de transformación que requiere la construcción de un nuevo modelo de desarrollo nacional y prefigurar los principales lineamientos de una nueva agenda de políticas públicas, que coloque las bases para un porvenir justo y democrático del país. A ello se dedican las páginas que siguen.

4.1.4. Desarrollismo, ajuste estructural y dolarización en el Ecuador[11]

En el curso de las últimas cuatro décadas, el Ecuador transitó desde un modo de desarrollo centrado en una fuerte coordinación e intervención estatal en la economía hacia un esquema en el que las capacidades de regulación, redistribución y planificación del Estado han sido ampliamente desmanteladas para dar paso, supuestamente, a la apertura y liberalización del mercado.

Los cambios en los modos de vinculación entre el Estado y el mercado alteraron la agenda de política económica del país y modificaron, al mismo tiempo, la configuración de los actores y grupos sociales, que se beneficiaron o perjudicaron con los efectos de tal agenda. No obstante, ha existido también una cierta regularidad y continuidad en la "matriz de poder social" (Offe, 1988), que ha permitido a los tradicionales grupos de poder económico mantener amplios márgenes de influencia en la determinación de un conjunto de políticas públicas favorables a sus particulares intereses.

a. Los límites del desarrollismo ecuatoriano

En los años sesenta del siglo pasado, por primera vez en la historia del Ecuador, se visualizó un modelo de acumulación alternativo a la economía terrateniente y agro exportadora, dominante en el país desde fines del siglo XIX. El nuevo régimen de acumulación se centraba en la acción de un Estado desarrollista, que planificaba e intervenía en sectores estratégicos de la economía nacional. La orientación antioligárquica del proceso se evidenciaba en el intento de alterar la estructura de poder de los terratenientes serranos, por medio de la reforma agraria y de contrapesar la influencia de estos y de la oligarquía agroexportadora costeña en el manejo del Estado, a través de políticas de industrialización, que buscaban generar una burguesía moderna.

La industrialización era vista como el principal medio para romper la dependencia y el desigual intercambio con el mercado internacional. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones desembocó progresivamente en un pacto implícito de modernización social compartido por empresarios, trabajadores y políticos: "...en rigor, llegó a constituir la primera política de Estado de la historia republicana" (Mancero, 1999: 327).

Esta espiral de transformaciones estuvo protagonizada por sectores medios, nuevos profesionales e intelectuales, quienes empujaron la tecnificación en la gestión estatal y el fortalecimiento de los instrumentos de planificación pública.

Aunque las políticas reformistas no tuvieron plenos efectos redistributivos e incluso incubaron procesos de exclusión social, para mediados de los sesenta, se habían consolidado en el Ecuador las bases de un modelo capitalista de desarrollo con la participación directa del Estado.

Pero las incipientes tendencias modernizantes de la economía y la sociedad no encontraron correspondencia en la política. Si bien el Estado reemplazó en algo los mecanismos oligárquicos de manejo político, la plena democratización de la política fue reducida porque el poder Ejecutivo reforzó sus vínculos autoritarios con la sociedad, y los tradicionales grupos de poder conservaron espacios de maniobra para dirigir el proceso de modernización.

A diferencia de lo que ocurrió en países como Argentina, Brasil y México, en Ecuador, el modelo de crecimiento económico basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, junto

[11] El cuarto apartado de este capítulo está basado, en lo fundamental, en los trabajos de Andrade P., 2005; Ramírez F. y Ramírez J., 2005; Ramírez F. y Rivera F., 2005; y Falconí y Oleas (2004).

con un rol activo del Estado en la regulación de la economía y, especialmente, en la distribución de la riqueza, no logró consolidarse plenamente. Por el contrario, el ciclo desarrollista ecuatoriano preservó globalmente el modelo de crecimiento económico sustentado en exportaciones primarias (primero agrícolas y luego minerales).

Aun cuando el Estado desde 1925 aumentó su capacidad de regular la economía, no logró adquirir la suficiente independencia de los sectores dominantes tradicionales y adoptar políticas públicas que favorecieran un crecimiento económico sostenido e inclusivo, basado en el mercado interno. Esto se debió a los sólidos nexos entre el Estado y la clase terrateniente. Se trataba de una coalición política que incluía, en una posición secundaria, a las emergentes burguesía y clase media "dependiente" urbanas y excluía, tanto política como económicamente, a los sectores populares, que hasta fines de la década de los setenta, eran predominantemente rurales.

La industrialización capital intensiva que promovieron los gobiernos militares entre 1973 y 1979, mediante la asociación entre grupos económicos ecuatorianos de la oligarquía tradicional y empresas transnacionales, erosionó la capacidad de contestación de la clase obrera –al bloquear la formación del tipo de coalición política que, en otros países, llevó al círculo virtuoso de integración social y crecimiento del mercado doméstico– e incrementó la dependencia de los intereses industriales de los sectores financieros (Conaghan, 1984). Finalmente, impidió a un importante segmento de la población ecuatoriana transformar sus necesidades en demandas de mercado.

b. El 'neoliberalismo criollo'

Se pueden distinguir dos periodos en el ajuste ecuatoriano: uno fácil, desde 1984 hasta el fin del segundo lustro de los noventa del siglo pasado; y uno difícil, cuyo término se ubicaría en 2005 luego de la caída de Gutiérrez. En el primer periodo, y gracias al control del Estado, los sectores dominantes lograron triunfos esenciales para su reproducción económica, entre otros, liberalizar el tipo de cambio y las tasas de interés y, lo más importante, desregular parcialmente el mercado laboral y el sistema financiero.

La fase difícil implicó mayores niveles de conflicto y turbulencia política entre las élites dominantes, en relación con la orientación de los procesos de reforma estatal; pero, sobre todo, una más clara dinámica de resistencia social, liderada por el movimiento indígena en contra de las políticas neoliberales, especialmente la privatización de las empresas públicas en el sector energético y de la seguridad social. Todo ello dio paso a un difícil y prolongado contexto de debilidad del sistema político, inestabilidad institucional y crisis socioeconómica, que fracturó a la sociedad e impidió la producción de orientaciones compartidas sobre la gestación de un ordenamiento económico que integre y garantice mínimos niveles de vida a la gran mayoría de la población.

c. El ciclo fácil de las reformas

Con la llegada al poder de una coalición política de corte empresarial (1984), las propuestas principales fueron la apertura al mercado externo, la liberalización económica y la desregulación de la economía y las finanzas. La incompleta prioridad industrializadora de los años setenta fue sustituida por un énfasis en las exportaciones, mientras que las políticas de estabilización monetaria empezaron a desmontar la planificación centralizada.

La paradoja central del periodo se tradujo, no obstante, en la imposibilidad de quebrar el intervencionismo del Estado. La reducción de la interferencia estatal fue selectiva y reforzó, una vez más, el subsidio a los sectores empresariales y productivos ligados a las exportaciones. Así, a pesar de una retórica antiestatal, se restablecieron tarifas y aranceles para ciertos productos importados, se volvió al control de precios para productos que habían sido desregulados y se reintrodujeron controles al mercado de cambios. El incremento del gasto público se financió mediante crédito externo y préstamos del Banco Central del Ecuador al gobierno. Tales medidas tuvieron un impacto negativo en las tasas de inflación, que bordearon el 100% anual al finalizar esa década (CORDES, 1999).

La desregulación de los mercados era parcial y selectiva, lo que dejaba ver la decidida intervención de agentes privados específicos en la

generación de las políticas económicas. Se evidenció así un proceso de "estatización del neoliberalismo" (Montúfar, 2000).

La propuesta que trató de desarrollar el régimen, estuvo caracterizada, además, por la constitución de un estilo de gestión personalista, anti institucional y de permanente pugna entre los principales poderes del Estado. Proliferaron mecanismos de violencia política como medios de contención para los opositores, como fuerzas especiales y grupos paramilitares, que atropellaron los derechos humanos como nunca antes en la historia republicana.

El triunfo de la socialdemocracia en 1988 representó, sobre todo, el mayoritario rechazo a la gestión política del régimen anterior. El gobierno marcó diferencias en el intento de recobrar la institucionalidad democrática debilitada, lo cual junto con una acción más abierta frente a las organizaciones sindicales, iniciativas como el Plan Nacional de Alfabetización y una política internacional multilateral fueron los signos de cambio relativo.

El gobierno insistió en una política económica de ajuste, esta vez, bajo un esquema gradualista. El plan contempló minidevaluaciones permanentes y macrodevaluaciones ocasionales, mayor liberalización de las tasas de interés y progresiva eliminación de créditos preferenciales, reajustes mensuales de los precios de combustibles, eliminación de los subsidios y limitados incrementos salariales (Báez, 1995). Desde la perspectiva jurídica, se dio paso, además, a reformas legales en tributos, aranceles, maquila y flexibilización laboral entre las más importantes, que apuntalaron la agenda neoliberal.

Pero el régimen tuvo pocos logros en términos de estabilidad económica. La difícil situación fiscal, acelerada a causa de la reprogramación de la deuda negociada por el gobierno anterior, y el efecto especulativo del esquema gradualista limitaron la capacidad del Estado para responder a las demandas acumuladas durante casi una década de una población de menguado poder adquisitivo. De hecho, entre 1988 y 1992, la inflación promedio fue de 50% y, hacia 1992, superó 60% (Barrera, 2001).

Las políticas de ajuste ejecutadas entre 1982 y 1990 han sido calificadas como un "tortuoso camino" hacia la estabilidad económica, dado un patrón de reformas en el cual, con frecuencia, los cambios se realizaron exitosamente, pero enseguida fueron alterados o eliminados en respuesta a una variedad de presiones políticas y económicas y, en ciertos casos, debido a choques externos o catástrofes naturales. Mientras ciertas élites iniciaban cambios, otros grupos de presión, sectores económicos, partidos políticos y, en menor medida protestas populares, los trastornaban (Thoumi y Grindle, 1992).

Durante el intento más coherente de avanzar en la agenda de reformas estructurales, entre 1992 y 1995, se aplicó un programa de estabilización que trató de romper las expectativas inflacionarias, eliminar el déficit fiscal, reducir la volatilidad cambiaria[12], atraer inversión extranjera y reducir el tamaño del Estado. Tal agenda hacía parte de la carta de intención negociada con el FMI para dar paso a la renegociación de la deuda externa.

Al inicio de este lapso, se decidió salir de la OPEP, liberalizar la venta de divisas de los exportadores y e impulsar el proceso de privatización de las empresas estatales. El gobierno hizo explícitos sus objetivos de colocar al país, definitivamente, en la senda de la modernización neoliberal. Era evidente que no se trataba de un régimen reactivador o distributivo. Problemas estructurales, como la redistribución del ingreso, jamás se consideraron en la agenda pública y, si experimentaron algún efecto positivo, fue más bien como subproducto de la relativa estabilidad de precios.

En 1994 se aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que liberalizó los

[12] El tipo de cambio, que, tras una devaluación desproporcionada, se determinó en una tasa fija, debía operar como ancla de la inflación, dada la disciplina fiscal. Se estableció en 2000 sucres por dólar. El mecanismo fue similar al empleado en México. La convertibilidad argentina (2001) también puede ser vista como un caso de ancla nominal.

negocios bancarios. La capacidad de control de la Superintendencia de Bancos fue abandonada al arbitrio de la asociación bancaria privada, se formalizaron los "grupos financieros" y se permitieron créditos vinculados hasta en 60% del patrimonio técnico de los otorgantes. En años posteriores, las consecuencias de tales medidas "desregulacionistas" serían fatales para el país.

Sin embargo, y a pesar de la afinidad ideológica con los partidos fuertes del Congreso Nacional, el gobierno nunca pudo organizar una sólida mayoría y la negociación parlamentaria con el Partido Social Cristiano abrió el camino para el desgaste del conjunto del sistema político. La respuesta social tampoco fue despreciable. Frente a un ya débil sindicalismo, el movimiento indígena surgió vigoroso y con proyecto político. Las principales líneas de conflictividad con el gobierno aludían a la lucha por la garantía y extensión de la seguridad social, especialmente para el campesinado, reforma agraria, rechazo a las privatizaciones y al incremento de los costos de recursos estratégicos: gas, gasolina y luz.

Los resultados de la política económica reflejaban que, hasta 1994, la inflación se había reducido a 25,4%, los saldos fiscales tuvieron superávit de 1,2 puntos del PIB y el país logró una fuerte posición externa, pues las reservas superaron los 1 700 millones de dólares. Incluso el crecimiento económico parecía recuperarse (Araujo, 1999). En ese escenario, el régimen buscó avanzar en algunas reformas estructurales pospuestas desde hacía tiempo. Se expidieron leyes para flexibilizar el mercado de valores, restringir el gasto público y facilitar la inversión extranjera en el sector petrolero, por medio de la desregulación de los precios de los combustibles. La estabilización económica estuvo acompañada, además, por una sinuosa y parcial desinversión pública. Se privatizaron diez empresas estatales por un monto de 168 millones de dólares (Nazmi, 2001).

La poca consistencia de los acuerdos políticos del gobierno dificultó la viabilidad de estos propósitos. Las disputas entre facciones se multiplicaron. La conflictividad política del país no resultaba directamente ni de la protesta social ni de la presencia de partidos anti reforma. Era la disputa entre los grupos de poder económico en torno a las modalidades y beneficiarios de la reforma la que generaba mayor turbulencia[13].

Al finalizar 1995, el gobierno convocó a un plebiscito. "El contenido básico de la confrontación giró en torno a la reforma del sistema de seguridad social y a la desregulación laboral en el sector público" (Ibarra, 1996:19). El 58% de los votantes rechazó las reformas y provocó la derrota política de la agenda neoliberal. A este fracaso político se sumaron las denuncias de corrupción del cerebro económico del régimen, quien, luego de un juicio político se fugó del país. De esta manera, el proyecto neoconservador ecuatoriano perdió la mejor ocasión para cristalizar su proyecto.

Las dificultades que enfrentó el proceso de estabilización tuvieron otro efecto perverso: Petroecuador fue hundido en el mayor desfinanciamiento de su historia. Una serie de débitos a sus cuentas hechas por el Ministerio de Finanzas en 1995 dejaron ese año a la estatal petrolera con un déficit de cerca de 70 millones de dólares. Ello, sumado a la inestabilidad gerencial, colocó a Petroecuador en una situación de debilidad extrema de la que no se ha recuperado. Las empresas transnacionales tomaron la delantera frente a ella. Así, durante todo el ciclo neoliberal, los intereses nacionales se colocaron por detrás de intereses, locales y transnacionales, de tipo particular.

d. La fase difícil del neoliberalismo: de la crisis financiera al ancla nominal extrema

Entre 1997 y 2000, se sucedieron cinco gobiernos; dos presidentes fueron destituidos y huyeron del país para eludir juicios por corrupción. La crisis política, la protesta social y los conflictos entre las élites acarrearon la más profunda crisis socioeconómica del país. Su desenlace fue una apresurada automutilación de la política monetaria, basada en la dolarización de la economía.

[13] Por ejemplo, buena parte de las privatizaciones fijadas desde el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), en áreas como telecomunicaciones o electricidad, no se concretaron, precisamente, debido a tales disputas.

El paso del populismo bucaramista por el gobierno (1996-97), no implicó un efectivo distanciamiento de la agenda económica dominante. Su plan de acción contempló un conjunto bastante amplio de reformas económicas, cuyo núcleo era el establecimiento de un sistema monetario de convertibilidad inspirado en la propuesta argentina[14]. Asimismo, incluyó una serie de medidas que insistían en la supresión de subsidios fiscales y en la elevación de precios, así como un programa agresivo de privatizaciones, reformas a la seguridad social y al sector petrolero.

A pesar de que esta agenda tranquilizaba los ánimos empresariales y de los organismos internacionales, abrió simultáneamente dos frentes de disputa política. Por un lado, con los tradicionales grupos de poder económico, habida cuenta de que el gobierno se apoyaba en nuevos grupos económicos, ligados al comercio y marginados del cerrado círculo de la tradicional oligarquía guayaquileña. Por el otro, con las organizaciones indígenas y sociales "antiajuste" que se habían fortalecido en los últimos años.

En estas condiciones, el desgaste del régimen fue vertiginoso. Se manejaron de forma autoritaria las relaciones políticas con múltiples sectores, se trataron de debilitar las finanzas de grupos económicos cercanos al Partido Social Cristiano y no se puso límites a la evidente corrupción de altos funcionarios, acusados, además, de ineficiencia en su gestión. Todo ello aisló políticamente al régimen en menos de seis meses y desató una nueva ola de movilizaciones sociales, que, en febrero de 1997, concluyó con la caída del régimen.

Luego de un débil gobierno interino, el ascenso al poder del régimen demócrata-cristiano estuvo signado por el conflicto social y político y la debacle económica. El fenómeno de El Niño, la irresponsabilidad de las autoridades de control bancario, los efectos de la desregulación financiera, el desgobierno y la corrupción condujeron al país a una crisis sin precedentes. Presionado por los principales partidos políticos, en diciembre de 1998, el gobierno garantizó ilimitadamente los depósitos en el sistema financiero[15].

Desde 1999, se percibía que los dos problemas fundamentales de la coyuntura económica eran la fragilidad sistémica del sector financiero y la debilidad fiscal. Las autoridades económicas del gobierno no pusieron límites a la ayuda para los bancos en problemas[16]. En la práctica, la intervención estatal no pudo evitar la quiebra del sector y sirvió, más bien, para socializar las pérdidas privadas a través de impuestos, inflación y pérdida de la moneda nacional.

En marzo de 1999, la crisis llegó a su punto máximo: se decretó un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos de los ahorristas. El Banco Central, por su parte, continuó su política de intensa emisión monetaria para evitar el desmoronamiento del sistema financiero. El aparato estatal se constituyó, así, en el eje de la recuperación de los sectores financieros quebrados.

El gobierno asumió que la reducción generalizada del ritmo de actividad, la paralización de la inversión, el cierre total o parcial de empresas y el crecimiento del desempleo podían ser manejados como males menores[17]. Una vez más, se

---

[14] Política monetaria que "vincula indisolublemente, mediante cambios legales, la oferta monetaria con la disponibilidad de las divisas en la reserva monetaria internacional, estableciendo la paridad correspondiente (por lo general uno a uno) entre la nueva moneda nacional y la moneda norteamericana; se establecería en conclusión, un sistema bimonetario en el país" (Romero, 1999).

[15] En el Congreso Nacional, mientras tanto, el PSC –socio parlamentario de Mahuad– consiguió eliminar el derecho de la AGD para intervenir en los bienes y las empresas vinculadas a los banqueros e impidió que se otorgara la inmunidad a las autoridades de control para enjuiciar a los banqueros que hubieren violado la ley (Revista Vistazo No. 779, febrero de 2000).

[16] En esta misma línea, se habían conducido los diferentes gobiernos desde inicios de la década de los noventa: en 1996, por ejemplo, se gastaron miles de millones de sucres para tratar de salvar al Banco Continental, cuyos propietarios volaron al exilio en Miami (Ecuador Debate No. 47, agosto de 1999).

[17] En 1999, se cerraron 2500 empresas (no solo pequeñas y medianas sino incluso aquellos sectores modernos y dinámicos como los bananeros, los camaroneros y las empresas pesqueras), según la Superintendencia de Compañías. Del mismo modo, la desocupación abierta, referida al sector formal de la economía, habría pasado de 9,2% en marzo de 1998 a 17% hasta julio de 1999 (Romero, 1999).

priorizó la estabilización del sector bancario frente a las actividades productivas. El poder de los grupos económicos ligados a la banca influyó directamente en la orientación de la agenda pública. Luego de 20 años de desenvolvimiento, las instituciones democráticas no eran suficientemente maduras para evitar que el poder económico operara y se expresara como poder político, sin mediación alguna.

El año 2000 inició con una situación económica incontrolable y con un gobierno ilegítimo. La fórmula de la dolarización emergió, en esta coyuntura, más como una suerte de boya política de la presidencia[18] que como resultado de algún tipo de solución técnica. La inflación anual se disparó hacia el 100% y, la cotización de la moneda, fijada por el gobierno para entrar en la "dolarización", alcanzó 25 000 sucres por dólar. Poco tiempo después, el Estado pasó a administrar aproximadamente 59% de los activos, 60% de los pasivos y más de 70% del patrimonio del sistema financiero[19].

La contradicción ha sido siempre clara. Si, por un lado, se disminuía el presupuesto para el sector social y se focalizaba su acción para disminuir el déficit fiscal, por otro, existía un apoyo sistemático hacia el sector privado, lo que producía un efecto perverso al incrementar el déficit fiscal; es decir, el efecto contrario a los postulados económicos neoclásicos. En el país, los desequilibrios del sector privado y sus requerimientos de recursos han explicado el déficit y el endeudamiento del sector público y, por tanto, la necesidad de continuas medidas de ajuste fiscal (Izurieta, 2000, en Ramírez R., 2002).

En este marco, se entienden los factores de transmisión de la desigualdad en el país. Los imperativos de la política económica, al priorizar la estabilidad por medio del ajuste fiscal, convirtieron a la política social no solo en subsidiaria y asistencial, sino en insustancial para la redistribución de la riqueza. La desigualdad se explica así en torno a los bajos recursos destinados a la inversión social, a los recortes del gasto producidos en el segundo lustro de la década para disminuir la carga fiscal y a la poca eficiencia de la focalización de los programas sociales de emergencia que, en ningún momento, promovieron la movilidad social. Como resultado, la "nueva" política social tuvo escaso impacto sobre la pobreza y el bienestar de la población (Vos, et. al, 2000, y Ramírez R., 2002).

La dolarización de la economía generó, en cualquier caso, un efecto político de rearticulación de los sectores empresariales, financieros y, en general, de los partidos de centroderecha y de derecha en torno a la propuesta presidencial[20]. Aun así, una nueva movilización indígena ya se había activado aliada con el alto mando militar. Los indígenas marcharon a la capital de la República y, el 21 de enero de 2000, oficiales y tropa del Ejército ingresaron al Congreso Nacional. El derrocamiento presidencial se consumó en horas de la noche, gracias al retiro del apoyo de las clases dominantes al presidente y al papel arbitral de las Fuerzas Armadas.

El nuevo gobierno, sin partido en el Congreso Nacional y en medio de la reactivación de la protesta social liderada por el movimiento indígena, buscó estabilizar en el corto plazo la economía, al mantener la dolarización y la promoción de la inversión extranjera en el sector petrolero. El resto de problemas sociales y económicos no merecieron ningún programa considerable. La debilidad política bloqueó ciertas propuestas de

[18] Pocos días antes de anunciar la dolarización, el propio presidente calificó su medida "como un salto al vacío". Sin embargo, en momentos en los que la estabilidad del régimen corría peligro, y aun en contra de la opinión de muchos funcionarios del Banco Central del Ecuador, el Ejecutivo saltó al vacío. El acto fue ratificado al poco tiempo por su sucesor. Alberto Acosta (2000) recoge la situación de desconcierto en la Presidencia con respecto a la dolarización: "El propio Ministro de Finanzas de Mahuad reconoció en una entrevista publicada en la Folha de Sao Paulo (17.1.2000), que la 'dolarización es un acto de desesperación' (...). CORDES, organismo presidido por Oswaldo Hurtado, ex presidente y coideario de Mahuad, afirma que se trató de una 'movida política y sin preparación técnica' (...)."

[19] Acosta A. 2000: 14; Banco Central del Ecuador, 2002: 43.

[20] A dos días de anunciada la dolarización, la imagen de Mahuad mejoró. Además, el PSC, el PRE y la DP, partido de gobierno, anunciaron el apoyo legislativo a la propuesta, con lo cual su viabilidad política estaba asegurada. Las cámaras de empresarios y pequeños industriales también aprobaron la medida (Revista Gestión No. 67, Revista Vistazo No. 667).

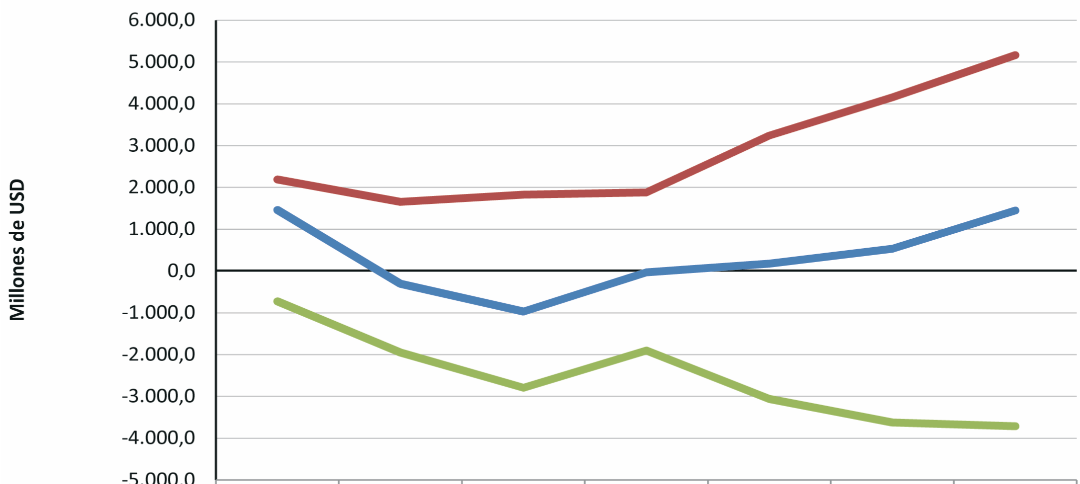
privatización, que quedaron arrinconadas a la espera del cambio de mando.

Las primeras señales de la dolarización no fueron del todo negativas gracias a un favorable contexto de precios del petróleo al alza, al recurrente envío de remesas por parte de las y los trabajadores ecuatorianos emigrados hacia países industrializados –dichas remesas se convirtieron en la segunda fuente de divisas del país después de las exportaciones de petróleo–; y a la construcción del nuevo Oleoducto de Crudos Pesados, iniciada en 2001, con un volumen de financiamiento que se constituyó en la inversión extranjera más abultada en el Ecuador desde los años setenta (Larrea, 2002).

Como consecuencia de los desequilibrios en los precios relativos al momento de la dolarización, de la capacidad de los oligopolios y otros agentes económicos para elevar los precios y de la parcial reducción de algunos subsidios, el país mantuvo altas tasas de inflación. Su persistencia y magnitud no sólo eliminó las ventajas temporales, alcanzadas por el sector externo en el tipo de cambio real en los meses posteriores a la dolarización, sino que revirtió la situación y afectó gravemente a la competitividad internacional del país.

La progresiva pérdida de competitividad de la producción local aparece como el "talón de Aquiles" de la dolarización. El deterioro de la balanza comercial era evidente: varió de un superávit de 1.458 millones de dólares en 2000 a un déficit de 969 millones en 2002 y 31 millones en 2003. Los resultados posteriores de la balanza comercial respondieron principalmente al alza de los precios del petróleo. Se registraron saldos positivos desde 2004 con un máximo de 1.448 millones en 2006.

Gráfico 4.2: Evolución de la balanza comercial 2000 – 2006

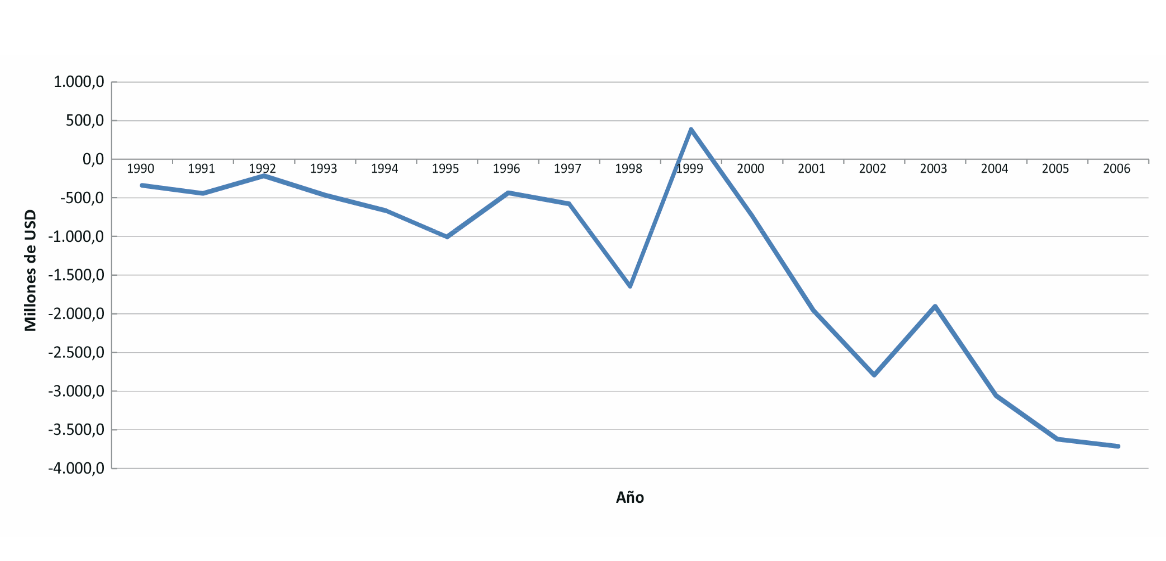


	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	1.458,0	-302,1	-969,5	-31,5	177,7	531,7	1.448,8
Petrolera	2.186,5	1.650,4	1.822,6	1.874,0	3.238,9	4.154,9	5.163,6
No Petrolera	-728,5	-1.952,5	-2.792,0	-1.905,6	-3.061,2	-3.623,2	-3.714,9

Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: SENPLADES.

Sin embargo, la balanza comercial no petrolera ha registrado un déficit constante desde el primer año de la dolarización. En 2000, el déficit llegaba a 728 millones de dólares y, en 2006, a 3 714 millones de dólares. Es evidente, entonces, que la dolarización no ha dinamizado las exportaciones.

Gráfico 4.3: Evolución de la balanza comercial no petrolera 1990 - 2006



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: SENPLADES.

Sin posibilidad de emisión monetaria, las exportaciones constituyen la principal fuente de aprovisionamiento de monedas. En un contexto de apertura comercial, la dolarización impide reaccionar y hacer uso de instrumentos que sí poseen las economías vecinas ante la pérdida de competitividad de los productores locales. Por lo demás, tal y como fue conducido, este proceso no dio lugar a la nivelación de las tasas de interés internas con las internacionales ni garantizó el acceso a los mercados financieros internacionales.

Además, en el ciclo político posterior a su promulgación, emergieron dos problemas que complicaban la sostenibilidad del esquema monetario. El primero, la regulación de la política fiscal establecida en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), promulgada en junio de 2002. Esta norma priorizaba el servicio de la deuda externa y su recompra y limitaba el crecimiento de la inversión social, al colocar un tope de 3,5% de crecimiento anual real. Las preasignaciones de ley reducían prácticamente a cero la posibilidad de ejercer una política anticíclica. Si la dolarización fue una camisa de fuerza para una política monetaria alienada por el salvataje bancario, la LOREYTF redujo al Ministro de Economía al papel de cajero del gasto público.

El segundo problema era menos evidente, pero igual o más significativo: el ancla nominal extrema no había modificado la conducta de los agentes, pues los problemas distributivos seguían arbitrándose como cuando no se había perdido la relativa soberanía monetaria que procuraba un Banco Central emisor. La necesidad de divisas incentivaba a los agentes privados o públicos a incurrir en un comportamiento que implicaba mayor explotación de los recursos naturales (Falconí y Jácome 2002)[21].

[21] La construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), cuyo trayecto pasa por distintas zonas ambientalmente sensibles —como la de Mindo—, es un claro ejemplo de esta tendencia.

Una tasa de crecimiento siempre menor a la propuesta por quienes sostuvieron la dolarización, profundizó la desigualdad y la exclusión social, como lo comprueban las mediciones de pobreza, inequidad, salarios y empleo. Si en un primer momento de la dolarización estos indicadores se atenuaron parcialmente, las rigideces del esquema monetario advierten sobre las inciertas condiciones de las mayorías poblacionales.

En el balance, la singular historia económica ecuatoriana de la última década tiene menos relación con el desarrollo y más con el fracaso del crecimiento. En el largo plazo, el resultado de la interacción de todos los factores señalados podría asimilarse al modelo propugnado a nivel global por el neoliberalismo, aunque con evidentes disonancias. Este modelo, en una sociedad de constantes pugnas entre las facciones de su burguesía, adquiere una dinámica del todo original, que podría calificarse como "neoliberalismo criollo".

4.1.5. La apertura comercial: ¿se democratizó la economía?[22]

El paso por el poder del Partido Sociedad Patriótica (2003-2005) –en alianza con Pachakutik, el brazo político del movimiento indígena– en contra de sus ofertas electorales, continuó con la misma política económica de sus antecesores.

Avalado por la firma de los acuerdos con el FMI, el Presidente del Partido Sociedad Patriótica prosiguió con el uso de la política fiscal como único mecanismo de ajuste en una economía dolarizada. Decretó el alza de los precios de las gasolinas y de los servicios públicos. Su política exterior implicó un sospechoso alineamiento con los Estados Unidos en su agenda anti-narcóticos derivada del Plan Colombia. Este conjunto de opciones alejó al movimiento indígena de la alianza gubernamental que había llegado al poder con la promesa de superar el neoliberalismo. El distanciamiento de su oferta electoral y el progresivo autoritarismo y atropello a las instituciones democráticas, incidieron en la caída del régimen en abril 2005. Una vez más, potentes movilizaciones ciudadanas empujaron el cambio de mando.

Aunque muchos de los principales funcionarios del Partido Sociedad Patriótica fueron militares, ex militares y parientes de los principales dirigentes del partido, los puestos estratégicos en las instituciones claves para el mantenimiento de la agenda económica fueron ocupados por allegados a los tradicionales círculos bancarios y empresariales del país. Tal ha sido una de las principales estrategias que los grupos dominantes han empleado a lo largo de las dos últimas décadas con el fin de preservar sus espacios de poder y el control de la economía.

La promesa neoliberal de un crecimiento económico basado en la liberalización y la promoción de exportaciones resultaba atractiva y fácil de implementar. Sus efectos en términos de reconcentración de poder y recursos y, por tanto, en la recomposición y adaptación de los sectores dominantes a la globalización de la economía ecuatoriana, han sido particularmente visibles en tres niveles:

- Una nueva 'fase de proletarización' del agro ecuatoriano, que ha alterado la composición de los sectores dominantes y ha modificado las relaciones entre dichos sectores y los trabajadores agrícolas. Si bien la promoción de las exportaciones no implicó una efectiva ampliación y diversificación de la estructura productiva del país, si contribuyó al dinamismo de ciertos segmentos de las exportaciones privadas ecuatorianas, como la producción de camarones y flores[23]. Ello se produjo, sin embargo, en condiciones adversas para la

[22] Esta parte del documento está basada fundamentalmente en el trabajo de Andrade P., 2005.

[23] Entre 1990 y 1998, el valor FOB de las exportaciones de flores pasó de U.S.$ 13'598.000 a U.S.$ 161'962.000, es decir su valor se multiplicó en doce veces; en 1998 las exportaciones de flores eran el 5% de las exportaciones totales del país (Larrea, 2004; Korovkin, 2004, los autores citan estadísticas del Banco Central del Ecuador); el sector había generado hasta 1998 36.000 empleos. En este período (1990-1998) el Ecuador pasó de ser un exportador marginal de flores frescas, a ser el tercer productor mundial (World Bank, 2004: 87).

absorción de empleo por las mejoras tecnológicas y en medio de una persistente concentración de los activos productivos. La propiedad agrícola fértil está en pocas manos y existe un gran número de familias campesinas sin tierra. A la par, la flexibilización laboral neoliberal disminuyó las oportunidades de las y los trabajadores para organizar sindicatos[24].

- La internacionalización del sistema financiero ecuatoriano a partir de 1994 culminó en la quiebra masiva de bancos y otras entidades financieras en 1998-2000. La desregulación de las leyes de control financiero debilitó la capacidad del Estado para controlar las operaciones financieras que los grupos económicos podían realizar entre sí y con los bancos de los cuales éstos eran accionistas mayoritarios.

  Si bien fueron los sectores medios y populares los que salieron más perjudicados por el colapso económico, éste y la misma dolarización de la economía alteraron también las relaciones y composición interna de los mismos sectores dominantes. En una economía organizada en oligopolios, los grupos que se formaron constituyen el núcleo de los "nuevos sectores dominantes" y en su torno orbitan un conjunto de grupos menores en relación de dependencia. La dolarización y el pago de la abultada deuda externa son los mecanismos que han articulado económicamente las relaciones de dominación entre ese núcleo, su periferia y el resto de la sociedad ecuatoriana. Estos factores han incidido para que bajo el nuevo sistema monetario se haya completado la reconstitución del tradicional modelo de crecimiento por exportaciones del Ecuador.

- Transferencia del patrimonio y de los activos (descapitalización) al servicio de la deuda. Luego de la crisis bancaria y la dolarización del año 2000, la evidencia disponible indica que el factor clave en la recuperación ecuatoriana ha sido el nuevo boom petrolero. La apertura de nuevos campos petroleros y la construcción del nuevo oleoducto han sido posibles por la asociación del Estado con compañías transnacionales extranjeras y en un contexto internacional de altos precios. Pero a diferencia de lo que ocurrió en la década de los setenta del siglo pasado, en la actualidad el Estado no ha invertido los recursos económicos en desarrollar una infraestructura industrial, sino en promover las exportaciones primarias privadas (caso floricultoras), en pagar la deuda externa y en financiar las importaciones. El pago de la deuda externa tiene que ver directamente con el fortalecimiento de algunos grupos económicos en el sector financiero.

  Así, el pueblo ecuatoriano no solamente que no percibió ningún beneficio de los ingresos generados por el boom petróleo sino que, además, estuvo abocado a una mayor austeridad en el gasto público a fin de generar los excedentes necesarios para pagar la deuda pública.

  La dolarización ha incidido y continúa influenciando en las estrategias económicas de los grupos dominantes en otro sentido: ha acentuado una estructura de demanda guiada por las preferencias de los consumidores con mayor poder adquisitivo, los cuales compran productos importados y servicios proporcionados en muchos casos por franquicias internacionales también controlados casi oligopólicamente por los grupos económicos mayores.

En suma, a pesar de que el camino hacia la plena dominación oligárquica ya no es tan despejado como lo fue hasta muy avanzado el siglo XX, en nuestros días los actores y grupos de poder antes descritos detentan un inmenso poder de veto fáctico sobre segmentos claves de las instituciones democráticas y las decisiones políticas que surgen del Estado Nacional.

[24] Las exportaciones bananeras también crecieron en el período en examen gracias a las condiciones creadas por la flexibilización laboral, entre otras razones.

Los problemas de construcción político-organizativa de los sectores dominantes, así como el aumento en el nivel de conflictividad entre sus diversas facciones, han abierto el contexto para la emergencia de nuevos actores sociales. Estos han surgido, de la mano de los movimientos sociales -sobre todo del movimiento indígena y otras organizaciones colectivas- que resistieron a los avances de las políticas de ajuste estructural en los años 90; bajo la forma de asambleas, movimientos ciudadanos, redes y coaliciones sociales, que han debilitado más aún la legitimidad de los partidos políticos y han entrado en la disputa por la definitiva salida del ciclo neoliberal en el Ecuador.

4.1.6 Un balance global de la política neoliberal

El panorama descrito permite concluir que el modelo de crecimiento existente en el Ecuador, en los últimos 15 años, ha conducido a la simplificación de la producción nacional, por el predominio de aquellas ramas económicas que generan rentas por precios internacionales favorables, mientras que las posibles bases de una estructura productiva nacional, diversa y autónoma han sido barridas por un modelo de importaciones que beneficia a empresarios especuladores.

Por lo demás, la competitividad centrada en la reducción de costos del trabajo y en la obtención de rentas extractivas a costa del deterioro de los ecosistemas, junto con la desregulación del mercado y la ineficacia del sistema tributario que no permite obtener los impuestos del capital y de los contribuyentes de mayores ingresos, son factores avanzados por el neoliberalismo, que tuvieron graves consecuencias en el debilitamiento de las funciones del Estado como garante de derechos, como productor de bienes públicos de calidad y como promotor eficiente de un desarrollo humano estable y soberano.

Así, la fragilidad de las instituciones estatales y del aparato productivo se evidenció al final del siglo pasado, cuando no hubo capacidad para enfrentar adecuadamente factores adversos como el fenómeno de El Niño (1998) y la crisis bancaria (1999), que determinaron un incremento de la pobreza de 12,84%, entre 1995 y 1999, hasta alcanzar a 52,18% de la población del país. La estabilidad nominal provista por la dolarización permitió que, seis años más tarde, en 2006, la pobreza y la pobreza extrema retornaran a niveles similares a los registrados hace una década. No obstante, dado el crecimiento poblacional en los últimos 10 años, ahora existe un mayor número de pobres en términos absolutos (Cuadro 4.1).

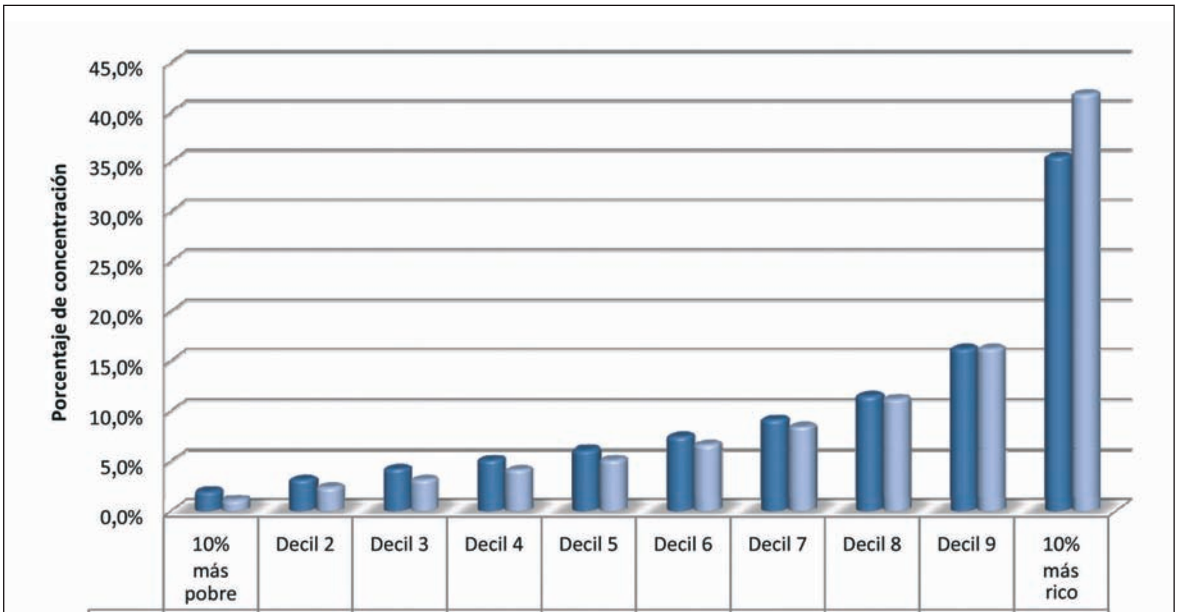
Cuadro 4.1: Evolución de la pobreza y extrema pobreza de consumo, 1995 – 2006
–como porcentaje de la población–

Nivel Territorial	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza
Región								
Costa	36,07	9,06	46,44	16,30	52,85	15,98	40,10	10,85
Sierra	41,73	18,53	42,15	21,77	51,44	24,65	33,75	12,20
Amazonía	60,57	23,80	50,04	22,25	n.d.	n.d.	59,74	39,60
Área								
Campo	63,00	27,37	66,75	33,91	75,05	37,68	61,54	26,88
Ciudad	23,02	4,11	28,72	7,80	36,39	7,99	24,88	4,78
Nacional	**39,34**	**13,80**	**44,75**	**18,70**	**52,18**	**20,30**	**38,28**	**12,86**

Fuente: SIISE-INEC, basado en INEC, ECV. Varios años.
Elaboración: SENPLADES

Los problemas ocasionados por los desastres naturales, la crisis financiera o el cambio de moneda no han impactado en forma simétrica a la población. Según la ENEMDUR, entre 1990 y 2006, sólo los hogares pertenecientes a los estratos de ingresos más altos no vieron retroceder su ingreso per cápita, mientras que, sistemáticamente, los ocho primeros deciles de la población redujeron sus niveles de percepción de ingresos. En el periodo mencionado, se puede observar un proceso de polarización social (Gráfico 4.4): mientras en 1990 la diferencia entre el 10% más rico era de 18,6 veces más que el 10% más pobre, en el 2006 esta diferencia es de 28 veces más (Ramírez R., 2007).

Gráfico 4.4: Concentración del ingreso per cápita del hogar



	10% más pobre	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	10% más rico
1990	1,9%	3,1%	4,2%	5,1%	6,1%	7,4%	9,1%	11,5%	16,2%	35,5%
2006	1,1%	2,3%	3,1%	4,1%	5,1%	6,6%	8,4%	11,2%	16,2%	41,8%

Fuente: ENEMDUR, 1990-2006.
Elaboración: SENPLADES.

Como se señaló, en el periodo de liberalización el proceso de apertura de la economía ecuatoriana dio lugar a una mayor demanda de mano de obra de alta calificación que provocó, a su vez, un aumento de la brecha salarial entre calificados y no calificados. Con ello, contribuyó adicionalmente al incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad descritos[25].

El crecimiento, entendido en un sentido abstracto[26], y la estabilidad macroeconómica son condiciones necesarias, pero no suficientes, para reducir la pobreza. Más aun, el crecimiento y la estabilidad macro no son valores en sí mismos, son instrumentos que deben articularse en beneficio, sobre todo, de las personas pobres, es decir, deben considerar al mismo tiempo

[25] Tal proceso no parece haber cambiado. No es simple coincidencia que hoy en día la escolaridad promedio de los trabajadores dedicados a las actividades exportadoras (el denominado sector transable) sea casi 4 años mayor que la de los sectores dedicados a las satisfacciones propias del mercado interno (el denominado sector no transable de la economía).

[26] Se entiende como un crecimiento abstracto porque no crea una estructura productiva que sea capaz de integrar el trabajo nacional y promover una soberanía nacional ante las variaciones de los factores externos.

mecanismos de inclusión social y productiva de los grupos más vulnerables del país.

El ingreso y el consumo de los hogares no han sido distribuidos de manera equitativa, lo que ha frenado el crecimiento de la demanda agregada y las posibilidades de expansión de la economía nacional. Pero, asimismo, la producción ha mostrado un proceso de concentración industrial que ha favorecido a las empresas formadoras de precios, a costa de las empresas tomadoras de precios[27]; ha limitado las condiciones reales de competencia; obstaculizado prácticas de mercado transparentes y frenado la expansión de la demanda de empleo formal, bien remunerado e incluyente. La concentración industrial en el Ecuador, medida por el coeficiente de Gini, constata que la producción industrial ha sido abarcada por pocas empresas (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2: Concentración industrial 2005*: coeficiente de Gini**

Descripción	Bebidas(1)	Lácteos(2)	Comercio(3)	Hoteles(4)	Construcción(5)
Ventas	0,9651	0,9507	0,9411	0,8828	0,8015
Activos	0,9519	0,9434	0,9412	0,9211	0,8948

* Ramas elegidas al azar.
** El coeficiente de Gini es una medida estadística de la desigualdad en la distribución, que varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa.
(1) Treinta y una empresas, de las cuales siete no reportaron ventas.
(2) Noventa y siete empresas, de las cuales 46 no reportaron ventas.
(3) Ochenta empresas, de las cuales 18 no reportaron ventas.
(4) Cien primeras empresas por ventas.
(5) Cien primeras empresas por ventas.

Fuente: Producto Indicador, 2005.
Elaboración: SENPLADES.

La preponderancia otorgada al sector externo, como guía del crecimiento económico, además, inhibe un equilibrado desarrollo humano en todo el territorio nacional, ya que evita que sus regiones se integren en un proceso armónico en el que se reduzcan las disparidades.

A pesar de que en el periodo más fuerte de liberalización de la economía se dio mayor importancia relativa a los sectores transables del aparato productivo (los que pueden comercializarse en el mercado internacional), durante la década pasada estos sectores experimentaron limitados incrementos de su productividad. Entre 1992 y 1997, hubo un incremento de 2,4% para todos los transables y de 1,3% para los no transables, excepto el petróleo. Al mismo tiempo, las ramas intensivas en el uso de capital –petróleo (transable), electricidad y agua (hasta entonces no transables)– experimentaron crecimientos significativos de su productividad (8,5% y 13%, respectivamente). Sin embargo, su demanda de empleo apenas alcanzó a 0,7% de la demanda total de empleo de los sectores no agrícolas. Mientras tanto, las ramas de actividad no transables no agrícolas, que ocuparon 82,7% de la demanda total de empleos no agrícolas, tuvieron un retroceso de 0,9% en su productividad (Vos, 2002).

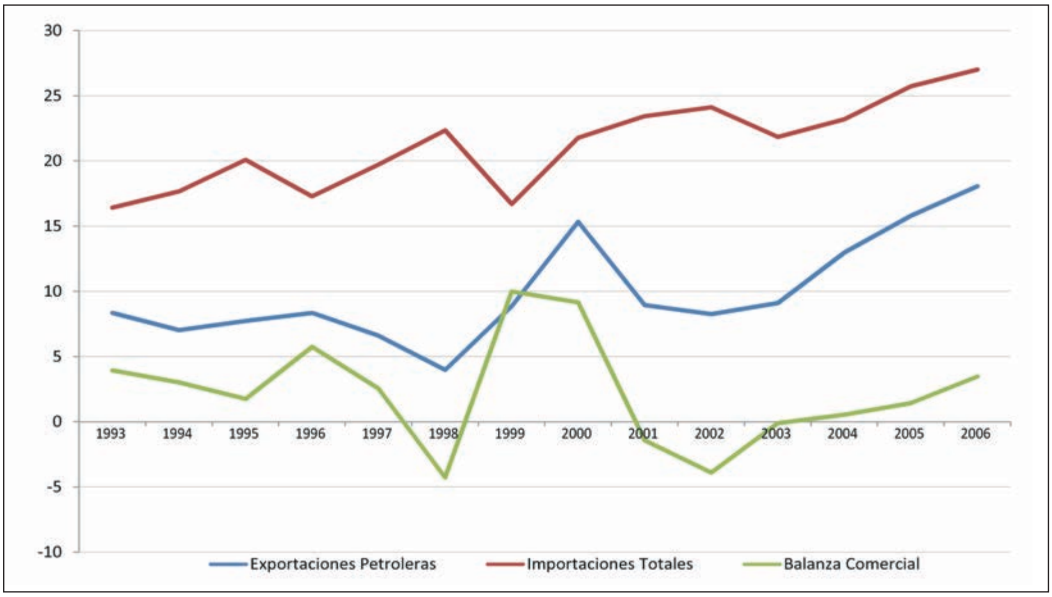
Si bien este conjunto de datos da cuenta de dos décadas perdidas de desarrollo, existe un espejismo en el crecimiento, originado a partir de la crisis vivida en el país luego del salvataje bancario propiciado por las élites en 1999, para sostener a un sector que adolecía de enormes deficiencias de gestión y amplios márgenes de

[27] Se entiende por empresas formadoras de precios a aquellas pocas empresas con carácter monopólico que pueden aumentar los precios de sus productos sin enfrentar una disminución importante de la demanda. Las empresas tomadoras de precios, en cambio, son las pequeñas empresas que no poseen mayor injerencia en la definición de los precios del mercado.

discrecionalidad e intereses vinculados en el manejo de los ahorros de la ciudadanía.

Desde 2000, el argumento central para sostener la dolarización se ha basado en la necesidad de exportar cada vez más para financiar la balanza externa, en un escenario general de apertura económica. Los resultados alcanzados muestran el fracaso de esta estrategia. Entre 2000 y 2005, el índice de apertura de la economía ecuatoriana se incrementó de 0,748 a 0,812, lo que, según la ortodoxia predominante, indicaría una evolución apropiada. No obstante, la balanza comercial se deterioró. Hubo un crecimiento real de las importaciones equivalente a 45,1%, pero las exportaciones sólo crecieron 34,1%, en especial debido a la evolución del precio internacional del petróleo, variable totalmente fuera de control y que oscila de acuerdo a factores exógenos (Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5: Exportaciones e importaciones 1993 - 2006
–como porcentaje del PIB–



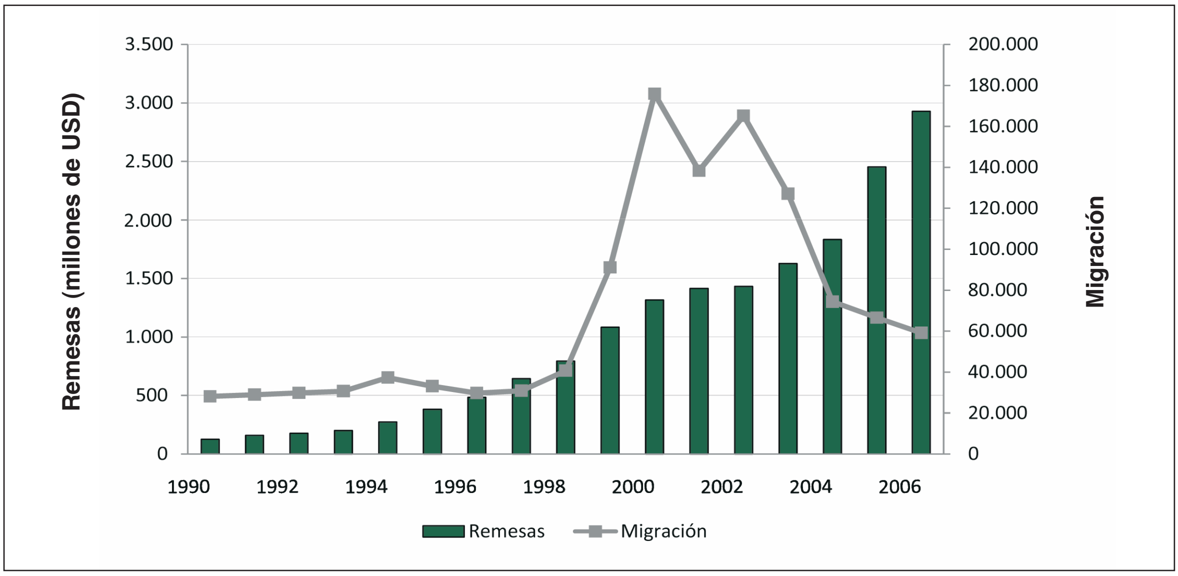
Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: SENPLADES

El acelerado crecimiento de las importaciones y el lento crecimiento de las exportaciones no petroleras dan cuenta de las escasas opciones de creación de puestos de trabajo digno, lo que ha contribuido a deteriorar las condiciones de vida por vía del desempleo, el subempleo y la reducción de los salarios reales.

El repunte de las exportaciones de petróleo, si bien contribuye a sostener el gasto fiscal, no representa una opción real para el crecimiento del empleo, dada la mínima absorción de mano de obra de esta actividad, extremadamente dependiente del factor capital. A fin de cuentas, la apertura, que en el balance ha sido negativa desde 2001, está sostenida por las remesas enviadas desde el exterior por la mano de obra expulsada del país (Gráfico 4.6).

La sociedad ha sufrido las consecuencias del ajuste estructural impuesto por la coalición de fuerzas políticas y económicas externas y las élites nacionales carentes de un proyecto propio que trascienda la acumulación y defensa de posiciones de privilegio. Los efectos son indiscutibles: una sociedad crecientemente fragmentada, polarizada, en la que ha sido evidente el deterioro de las vidas de muchos, una sociedad cada vez más ostentosamente injusta y muy proclive a continuos problemas de inestabilidad y conflicto político.

Gráfico 4.6: Ingresos por remesas y migración 1990 - 2006



Nota: Los datos de 2006 sobre flujos migratorios están levantados hasta el mes de septiembre.

Fuente: Banco Central del Ecuador, Instituto de Estadísticas y Censos.

Elaboración: SENPLADES.

4.1.7. Los desafíos actuales del Ecuador frente a la crisis mundial

Las crisis han sido fenómenos constitutivos del sistema, en los últimos 200 años han existido 23 crisis económicas en los países llamados del primer mundo. La crisis actual no solo es financiera, ésta ha sido la última característica visible. Ésta es también productiva, ética y de confianza, alimentaria, energética y ambiental, expresa una crisis de todo el sistema capitalista. La crisis mundial se evidencia con más fuerza a raíz de la crisis en los mercados financieros estadounidenses y ha contagiado a todo el mundo. El Sur, que no ha tenido responsabilidad en la crisis, resulta ahora su víctima.

En un contexto de políticas neoliberales, las respuestas tradicionales a la crisis hubieran sido políticas pro cíclicas y medidas de austeridad fiscal. En el tema comercial se hubiera promovido un aperturismo insensato e indiscriminado y el ajuste hubiera sido a través de la flexibilización laboral.

El Ecuador ha respondido a la crisis con medidas acordes a una nueva visión pos neoliberal: anticíclicas y enfocadas en no afectar a los sectores más pobres. Se han diseñado y aplicado políticas para blindarse frente a la crisis, políticas de corto plazo para enfrentarla y políticas de mediano y largo plazo para promover un modo de generación de riqueza distinto. De esta forma, ha dado pasos para evitar la vulnerabilidad del país. De haber tenido más tiempo para cosechar los resultados de la política macroeconómica, esta crisis nos habría afectado mucho menos.

El oportuno esfuerzo realizado por nuestro país desde 2006 por recuperar el rol del Estado debe continuar, fortalecerse y tornarse prioritario en relación con dos aspectos: primero, el uso eficiente de los recursos públicos que se verán disminuidos por efecto de la crisis; segundo, el fortalecimiento del apoyo nacional a la agenda de cambios plasmada en el presente Plan, de tal manera que logremos atravesar la crisis sin afectar a los más pobres, sin sacrificar los objetivos primordiales del Buen Vivir ni la transformación del Estado.

Adicionalmente, en lo económico, queda claro que la crisis va a incidir en el flujo de caja, lo cual se reflejará en restricciones al programa posneoliberal. En consecuencia, la reprogramación presupuestaria deberá ser pensada para el corto,

mediano y largo plazo, con el fin de garantizar un proceso de priorización consensuado y el uso eficiente de los recursos internos aplicados a la estrategia nacional de desarrollo, y lograr fuentes de financiamiento externo (multilateral, regional o bilateral) que van a ser necesarias, en el marco del respeto a la soberanía nacional.

Por el lado de los ingresos, profundizar la reforma tributaria será una tarea que deberá continuar, sobre el entendido de que sin capacidad recaudatoria no se puede tener fuerte incidencia distributiva.

La necesidad de maximizar las reservas petroleras y de diversificar la producción, incluyendo la generación de valor agregado a los bienes primarios, al igual que la diversificación de los mercados, son tareas urgentes que deben concretarse para reducir los efectos de los choques externos descritos anteriormente.

Por el lado de los gastos, se debe impulsar la reducción de los costos de transacción en procedimientos administrativos burocráticos que faciliten la implementación de la política pública.

En relación a la función de regulación, la consolidación y puesta en marcha de la nueva arquitectura financiera que incorpora las diferentes iniciativas de finanzas populares es otra misión importante para que en la economía ecuatoriana exista un manejo fiscal transparente y ágil, que reduzca la incertidumbre de la economía y permita relanzar la iniciativa privada (sobre todo la economía popular y solidaria pero también la economía empresarial) hacia el largo plazo, con el fin de defender el empleo y reactivar la producción desde abajo, desde un punto de vista humano, hasta conseguir atacar el problema desde la base y reactivar la economía de la colectividad. El rol del Banco del IESS, el relanzamiento al mercado de capitales, la Red de Seguridad Financiera, los nuevos roles de la Banca Pública forman parte de esta nueva arquitectura financiera.

En el escenario internacional, la búsqueda de la inserción inteligente y soberana en el concierto mundial debe concretarse en el caso comercial. Si bien en el corto plazo el mayor desafío es mantener los espacios de mercados logrados, en el mediano y largo plazo se debe buscar diversificación y nuevos mercados. Esta inserción privilegia el impulso a la integración Sur-Sur, y el esfuerzo de consolidar UNASUR; seguir y apoyar la agenda de los países que buscan nuevas reglas para establecer un equilibrio mundial diferente.

Frente a la posible guerra de devaluaciones será necesario contar con un mecanismo de salvaguardia cambiaria legítimo en la normativa internacional y expedito en términos operativos (que bloquee oportunamente la entrada de productos que pueden dañar la producción nacional), con un instrumental de medidas de control de frontera.

En términos defensivos, será necesario bloquear la negociación de acuerdos al estilo y contenido de los tratados de libre comercio, que limitarían la capacidad de impulsar un modelo de economía endógena para el Buen Vivir. Igualmente, habrá que fortalecer la defensa nacional en los litigios legales con empresas internacionales pues el valor de las potenciales demandas equivale a un presupuesto anual del Ecuador, lo cual limitaría la posibilidad de impulsar los cambios propuestos.

Políticamente, la crisis es el mejor aliado de las fuerzas opositoras, por lo que se requiere un manejo político concentrado en la construcción de una estrategia que permita que las acciones para bloquear la crisis no se transformen en caos. Se necesita intervenir con fuerza para instalar reglas generales que prefiguren un nuevo acuerdo que garantice la gobernabilidad y la continuidad de la construcción del nuevo modelo.

4.1.8. Tendencias demográficas

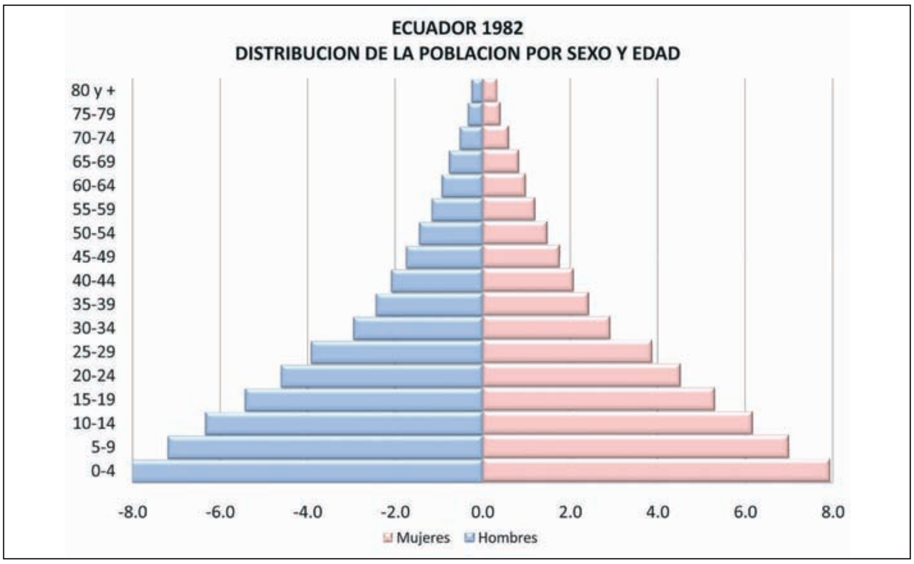
Una estrategia de largo plazo requiere considerar las tendencias y variaciones demográficas durante ese periodo. Los cambios poblacionales que se prevén para el Ecuador hacia el 2025 son varios.

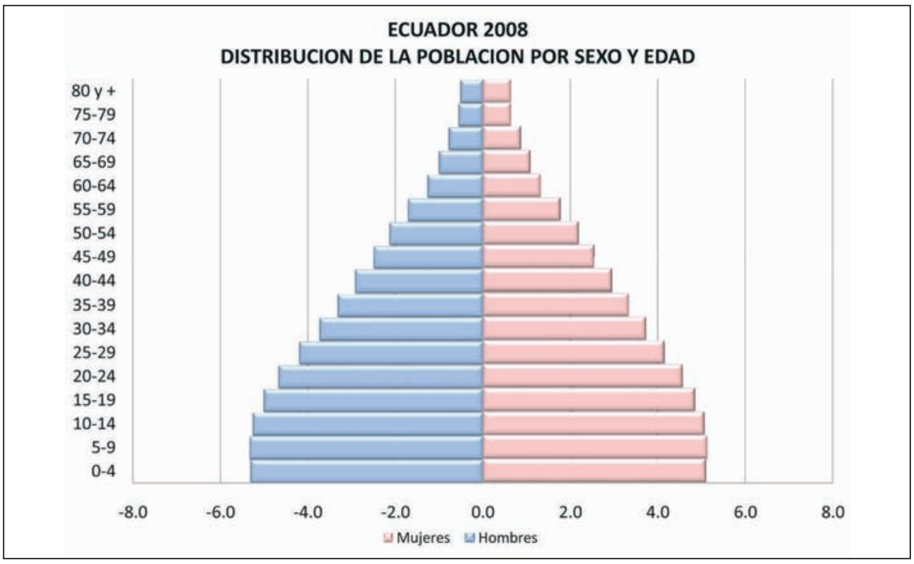
De acuerdo a las proyecciones, para el 2025 Ecuador tendrá una población de 17,1 millones de habitantes. El ritmo de crecimiento descenderá a un promedio anual de 1,1% después del 2020, la fecundidad se situará en 2,1 hijos por mujer, es decir cerca del nivel de reemplazo.

Entonces, se espera una población más grande, pero cuyo crecimiento tiende a ralentizarse.

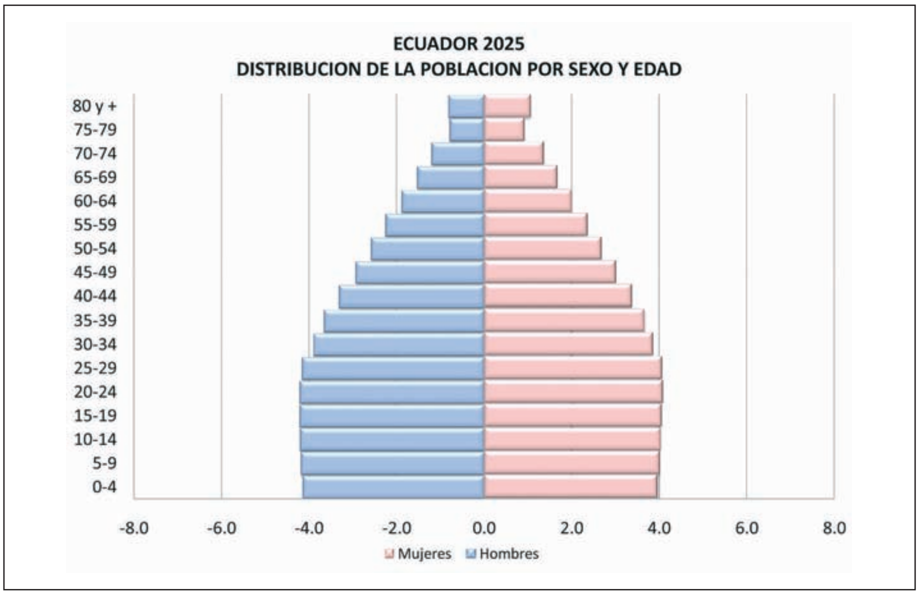
Simultáneamente, la esperanza de vida al nacer aumentará algo más de 2 años, llegando a 77,5 años, y la tasa de mortalidad infantil se reducirá a cerca de la mitad, pasará de 20 a 11 por mil nacidos vivos entre 2008 y 2025. Como consecuencia de ello, el balance entre los diferentes grupos de edad se alterará significativamente. La importancia relativa de la población menor de 15 años se reducirá de 31,2% a 24,5%, mientras que la de la población de 15 a 64 años se elevará del 63 al 66% y la de la población de 65 y más años se incrementará del 6 al 9,3%[28]. En otras palabras, estaríamos ante un proceso de envejecimiento demográfico más acentuado, como se puede apreciar en la evolución de la pirámide poblacional ecuatoriana desde 1980 en los siguientes gráficos.

Gráfico 4.7: Distribución de la población por sexo y edad, 1982; 2008; 2025





[28] Las proyecciones también señalan que como resultado de la sostenida disminución de la fecundidad y el progresivo aumento de la esperanza de vida de la población, el índice de envejecimiento demográfico casi duplicará su valor entre los años 2008 y 2025. Mientras en la actualidad por cada 100 menores de 15 años hay 27 personas de 60 y más años, al terminar el primer cuarto de este siglo habrán 54.



Fuente: INEC-Censo de Población 1982, Proyecciones de Población 2008 y 2025.
Elaboración: SENPLADES

El cambio en la pirámide implicará que la población en edades laborales y adultas aumentará, mientras que la población menor a quince años se irá contrayendo[29]. Esto abriría la posibilidad de aprovechar la denominada "ventana de oportunidades", es decir aquel período en que el mayor crecimiento de la población de las edades laborales les ofrece la posibilidad de aumentar la producción y la riqueza nacional a través de su adecuada y progresiva incorporación al trabajo[30].

Adicionalmente, los cambios en el perfil etáreo conllevarán modificaciones importantes en el consumo económico. Es probable que, en el curso de los próximos 17 años, el crecimiento promedio anual de la demanda por bienes y servicios de la población menor de 15 años se torne negativo (-0,1%). Mientras tanto, la demanda que corresponde a la población entre 15 y 64 años aumentaría a una velocidad de 1,5% en promedio anual y la de los adultos mayores crecería a un ritmo, también promedio, 2,4 veces mayor que el anterior (3,8%).

Así como el consumo, la demanda por servicios de salud de la población adulta mayor crecerá a una velocidad significativamente superior a la de la población entre 15 y 64 años (3,8% frente a 1,9%, respectivamente), a la vez que aquella de las personas menores de 15 años se tornará negativa (-0,2%).

Proyectando que la población de 5 a 14 años empezará a disminuir desde el 2010, es probable que a partir de ese año la demanda por educación básica tienda a declinar. Por el lado de la educación media, la población entre 15 y 17 años aumentaría su tamaño hasta el año 2015, después de lo cual comenzaría a reducirse. A diferencia de los subconjuntos anteriores, la población que potencialmente demandaría educación superior, aquella comprendida entre los 18 y 24 años,

[29] En términos absolutos la población menor de 15 años disminuirá en alrededor de 108.000 efectivos (cerca de 6.300 personas en promedio anual), mientras que la población en edades laborales y adultas mayores aumentará en 2'600.760 personas, respectivamente.

[30] En este contexto, el índice de dependencia demográfica registrará un sostenido descenso hasta alcanzar en el año 2025 un valor cercano al 51%.

incrementará su tamaño y llegaría a 1'983.000 personas en 2025. Entonces, será necesario poner un importante énfasis en la educación superior, sobretodo advirtiendo el incremento de la Población Económicamente Activa.

Las proyecciones, justamente, prevén que la PEA aumente a una velocidad promedio anual de 2,2%[31]. Esto implicará que cada año, en promedio, se integren a la fuerza laboral alrededor de 170.000 personas. Siendo así, solo mantener la actual tasa de desempleo –alrededor del 7%–, requerirá crear 154.000 empleos anuales.

4.2. 31 Meses de Revolución Ciudadana

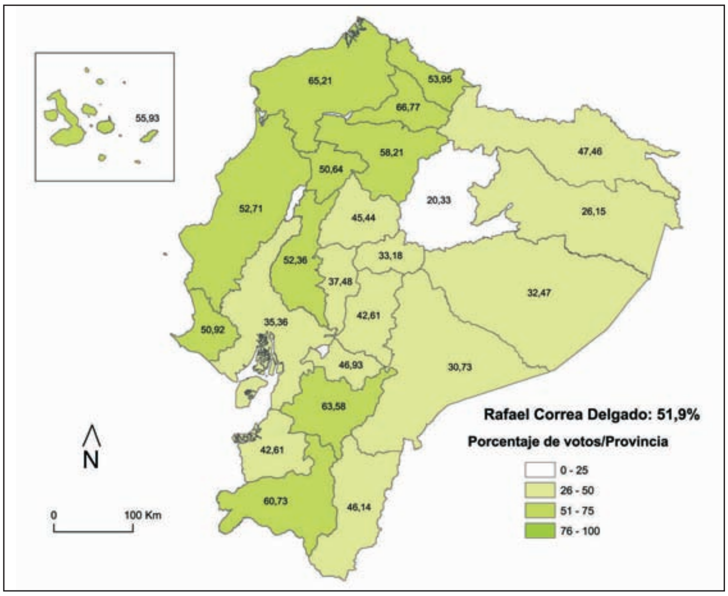
4.2.1. El cambio político: hacia el quiebre democrático de la dominación oligárquica

El 27 de abril de 2009, con el voto del 51,99% de los electores se ratificó el proyecto político del Movimiento Patria Altiva y Soberna (PAIS) y, en un hecho sin precedentes en el actual ciclo democrático, reeligieron en primera vuelta al binomio Correa - Moreno como gobernante para el periodo 2009-2013. Luego de 10 años de inestabilidad y turbulencia política, el pueblo ecuatoriano decide confirmar en el ejercicio del poder a una tendencia que encarna múltiples expectativas y posibilidades de cambio y construcción de un verdadero proyecto nacional de desarrollo.

Antes de las elecciones de abril de 2009, el pueblo ratificó en las urnas, y por tres ocasiones: referéndum para hacer una Asamblea Constituyente, representantes a la misma y referéndum aprobatorio de la Constitución, el impulso que el gobierno de la Revolución Ciudadana había otorgado al proceso de transformación constitucional, como condición indispensable para modificar las bases de la economía, la sociedad y la política y generar un nuevo pacto de convivencia nacional. El pueblo refrendó, en todas estas ocasiones, con su participación directa en las urnas, la ruta de la transformación estructural del Estado y del modelo de desarrollo.

Más aun, por primera vez en los últimos 30 años de regímenes civiles, la distribución territorial del voto no reflejó las históricas divisiones regionales del país (Costa/Sierra, Quito/Guayaquil). La opción del cambio triunfó incluso en la ciudad de Guayaquil –donde, hace 15 años, el derechista PSC ha controlado todos los resortes del poder local– y casi en todo el territorio nacional (Mapa 4.1).

Mapa 4.1: Resultados de elecciones presidenciales 2009



Fuente: Consejo Nacional Electoral

Elaboración: SENPLADES

[31] Entre 2008 y 2025 el tamaño de la PEA se incrementará de 6.3 millones de efectivos a 9.1 millones.

Como se aprecia en el mapa, el proyecto de la Revolución Ciudadana tiene un sólido anclaje a lo largo de todo el espacio nacional y ha conseguido, así, quebrar el dominio político que los tradicionales bloques de poder habían mantenido, desde hace dos décadas y media, en el Ecuador. La legitimidad del liderazgo presidencial y la inmensa desconfianza ciudadana en los partidos políticos han modificado la correlación de fuerzas. Los grupos oligárquicos y los sectores económicos dominantes han perdido gran parte del férreo control que ejercían sobre las instituciones estatales. La democracia sólo puede afirmarse cuando se produce una nítida separación entre el poder económico y el poder político. El triunfo en seis elecciones consecutivas, en menos de tres años, y la consecución de un alcance nacional a través de procesos legal y legítimamente constituidos abre la posibilidad de disputar el poder de facto. Quizás este podría ser señalado como el principal logro de estos 31 meses de Revolución Ciudadana.

4.2.2. Perspectivas 'posneoliberales'

Se trata del inicio de un ciclo de cambios radicales que buscan dar nuevas respuestas a los profundos problemas estructurales del Ecuador y la construcción de una identidad colectiva con un proyecto soberano e igualitario para el Buen Vivir de toda la sociedad.

El contexto histórico en que dicha perspectiva de cambio busca avanzar es complejo. Aunque la crisis abre oportunidades para desplegar nuevas agendas y estrategias de desarrollo, sobre todo en los países del sur del globo, es claro que para inicios del siglo XXI, el neoliberalismo ya había sido exitoso en restaurar y consolidar el poder de una clase específica: los circuitos del capital financiero y los segmentos del empresariado global occidental (Harvey, 2007).

Paradójicamente, desde las primeras insinuaciones de la vigente crisis económica, las economías nacionales de diversos puntos del planeta, incluso allí donde el credo neoliberal luce aún vigoroso, han vuelto sus ojos a la intervención pública y masiva del Estado, como forma de sostener y reactivar el crédito, la producción, la demanda y salvaguardar así, en algo, al sistema financiero.

En diversos países de América Latina, el avance de una agenda pública que procure el desmantelamiento de las políticas neoliberales se esbozó con algún margen de anticipación en relación al estallido de la crisis. En efecto, ya desde los albores del siglo XXI, llegaron al poder nuevas coaliciones políticas de signo progresista, que capitalizaron el cansancio de la población en relación con las políticas orientadas al mercado. Al combinarse con una modernización fragmentada y un bajo crecimiento económico, las políticas neoliberales aumentaron la pobreza, reprodujeron las desigualdades y desmantelaron las estructuras de asistencia social estatales de corte universal. Este retraimiento en países donde apenas empezaba a consolidarse, dio paso al resentimiento social y a la indiferencia de las instituciones políticas. No parece casual, entonces, que los triunfos de tales coaliciones provengan, sobre todo, de la participación electoral y del voto de los sectores populares y medios de cada país (Ramírez F.; 2006:30-44).

El relanzamiento de la acción pública, en el marco de un intenso protagonismo del Estado, y la recuperación de sus capacidades de promoción y conducción del desarrollo se han situado, desde inicios de este siglo, en el centro de la acción gubernativa en varios países de la región. Tal enfoque insinúa la instauración de un ciclo posneoliberal en lo económico, pero también el advenimiento de una constelación de políticas con fuerte acento en la redistribución de la riqueza y la reconstrucción de las bases institucionales y de las capacidades estatales para activar una vía heterodoxa de desarrollo.

La innovadora agenda de políticas públicas que ha lanzado el gobierno ecuatoriano en el breve ciclo que va de enero 2007 a agosto 2009 se sitúa globalmente, en esas coordenadas. Es muy probable, sin embargo, que, de confirmarse la tendencia de cambio político que vive el país, lo que hoy se esboza como un horizonte de superación del neoliberalismo se decante, en pocos años más, en una propuesta integral sobre formas más idóneas para mejorar las condiciones de vida de las sociedades del sur del globo.

4.2.3. Sentidos y avances de la nueva acción pública: la Constitución como horizonte

En los 31 meses transcurridos desde la asunción al mando del presidente Correa, se ha dado un progresivo retorno estatal al primer plano de la escena política. En la agenda interna, ello ha apuntado hacia el restablecimiento de las capacidades estatales de planificación del desarrollo, de regulación y control de los sectores estratégicos de la economía y de distribución y redistribución de la riqueza social. En el ámbito de la política exterior, se ha avanzado en una estrategia geopolítica que impulsa diversos procesos de integración regional, así como una inserción soberana en el contexto global.

El esbozo y la puesta en marcha de una nueva agenda pública ha supuesto, sin embargo, una intensa disputa política con los partidos tradicionales y las élites ecuatorianas: círculos empresariales, bancarios, financieros, mediáticos –afines a las ideas liberales dominantes. Incluso diversas agencias estatales, corporaciones y sectores burocráticos comprometidos con el viejo orden han desafiado y bloqueado abiertamente las extensas expectativas de cambio impulsadas por el nuevo gobierno. La estrategia antisistémica y el discurso antineoliberal que Rafael Correa promocionó desde el inicio de la campaña electoral de 2006 lo situaron siempre en las antípodas del poder establecido.

Apoyados en un sólido respaldo popular y favorecidos por la inmensa debilidad del sistema de partidos, Rafael Correa, el movimiento político Alianza País (AP) y el gobierno asestaron diversos golpes a la estructura de poder que sostenía el modelo de Estado y de desarrollo desde la década de los noventa. Las decisiones políticas del régimen lo ubican, entonces, por fuera de la pugna hegemónica entre los dos sectores de las clases dominantes que se han disputado el poder, prácticamente, desde el retorno de la democracia en 1979: el polo de intereses económicos articulado en torno al Partido Social Cristiano, al que se sumaron en su tiempo la Izquierda Democrática (ID) y la Democracia Popular (DP), y el polo que inicialmente giró en torno a Abdalá Bucaram y terminó expresándose con Álvaro Noboa, por medio de un Lucio Gutiérrez que hacía de doble comodín, tanto en la articulación del bloque Noboa como en los nexos entre éste y el polo Social Cristiano (Unda: 2008).

El gobierno ha enfrentado, con mucho éxito, a este amplio bloque de poder. La incautación estatal de casi 200 bienes del poderosísimo grupo Isaías (septiembre de 2008) y el cobro de la deuda pública de dicho grupo reafirmaban la defensa de los intereses públicos y la vocación antioligárquica de la Revolución Ciudadana. En tal opción se delinea una efectiva ruptura con la matriz de poder social que sostuvo el ciclo neoliberal.

La derrota electoral de los partidos políticos –del centro a la derecha–, que inauguraron el régimen democrático en 1979, durante los comicios convocados para la elección de los representantes a la Asamblea Nacional Constituyente en 2008, el deterioro del espacio de representación de las formaciones derechistas surgidas a fines de siglo (PRIAN, Sociedad Patriótica) y la afirmación de una nueva fuerza política progresista (Alianza País), acompañada, no sin tensiones, por otras pequeñas fuerzas de izquierda en el seno de la Asamblea, reflejan la configuración de una nueva correlación de fuerzas en el Ecuador.

De este escenario, surgió el proyecto constitucional ratificado el 28 de septiembre de 2008. Descontando la ratificación del presidencialismo como régimen político, la Carta Magna avanza, entre otros elementos, hacia cuestiones ligadas con:

- implantación de una economía social y solidaria
- reconstitución y racionalización estatal
- descentralización del Estado
- recuperación de la planificación pública
- regulaciones ambientales del desarrollo
- consagración de los derechos de la naturaleza
- reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado
- promoción de la participación social y el poder ciudadano
- construcción de un Estado constitucional
- ampliación de los derechos

- prefiguración de un modelo de desarrollo distante del canon ortodoxo
- primacía del poder civil sobre el actor militar
- profundización del sufragio universal, que amplía la comunidad política al facultar el derecho al voto de jóvenes mayores de 16 años, ecuatorianos en el exterior, extranjeros, personas privadas de la libertad sin sentencia, policías y militares.

La Constitución innova y contiene, así, el conjunto de demandas e intereses que emergieron desde la resistencia popular en contra el neoliberalismo y desde otras agendas de modernización democrática y transformación social del Estado. La particularidad del proceso político en curso ha estado caracterizada, desde esta perspectiva, por líneas de cambio y ruptura política con el "viejo orden", que han adquirido un estatuto constitucional, lo cual, más allá de la agenda gubernamental, las convierte en ejes de un nuevo pacto de convivencia de largo plazo para las y los ecuatorianos.

Además del rechazo a los partidos y la demanda de mayor participación social en el proceso democrático, este campo ideológico expresa una mayor demanda de Estado y menor predominio del mercado en "el camino al desarrollo" (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3: Percepciones ciudadanas sobre Estado y mercado en el Ecuador: 1998 - 2007 (%)*

Descripción	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2007
Confianza en economía de Mercado.	73	61	54				44
Economía de mercado es el único sistema con el que el país puede llegar a ser desarrollado.				45	51	59	40
Empresa privada es indispensable para el desarrollo.					66	59	43
Estado puede resolver todos los problemas.	25	30		23		20	38

* La fuente consultada no presenta datos para todos los años.

Fuente: Latinobarómetro, 2007.
Elaboración: SENPLADES.

Entre estas ideas políticas, se destaca la necesidad urgente de relanzar la acción del Estado nacional al primer plano de la regulación económica y de la reactivación económico-productiva. Sobre la base de algunas ideas de Bresser Pereira (2007), este nuevo enfoque, aún en plena configuración, recuperaría y colocaría en primer plano: a) la necesidad de constituir colectivamente una estrategia nacional para la inversión productiva, la innovación, el empleo y la inclusión; b) la idea de que, históricamente, el financiamiento de la inversión se ha hecho, en lo fundamental, sobre la base de capitales nacionales y ahorro interno, y no como plantea el discurso ortodoxo, a partir del ahorro externo y la transferencia de capitales de los países ricos; c) el convencimiento de que la estabilidad no debe ser sólo de precios, sino también un tipo de cambio competitivo y un tipo de interés moderado, de manera que se procure razonables niveles de empleo y no sólo la atracción de capitales; d) la necesidad de conservar un cierto equilibrio

fiscal, que lo diferencia en gran forma del desarrollismo del ciclo 1950/1980, a fin de no quebrar al Estado, principal instrumento de desarrollo nacional (se recurre, sin embargo, al déficit público en momentos puntuales para invertir estratégicamente y estimular la demanda); e) el postulado de que, en el ámbito macroeconómico, se busca generar ahorro público y no superávit primario, "que es solo una forma de esconder el pago de intereses a los rentistas"; y f) el imperativo de impulsar políticas distributivas y redistributivas en el marco del doble objetivo de consolidar una sociedad de derechos y de fortalecer el mercado interno (Brasser Pereira, 2007).

En el Ecuador, el nuevo gobierno ha dado algunos pasos en la dirección descrita. La recuperación de la inversión pública en la infraestructura material y financiera de sectores estratégicos de la economía nacional –durante el periodo 2001-2006, la inversión pública fue de 6,5% del PIB promedio anual, mientras que para el periodo 2007-2009, llegó a 9,9% del PIB promedio anual, es decir, 50% más que en los siete años anteriores–, como parte del diseño de una estrategia de desarrollo, se articula con el intento de restablecer las funciones de redistribución de la riqueza y de regulación del mercado.

El nuevo gobierno ha manifestado una voluntad expresa de regular con mayor eficacia a los sectores privados de la economía; de ganar márgenes de maniobra y control estatal sobre los dictados de las instituciones multilaterales, las empresas transnacionales y el capital financiero y de propiciar una más justa redistribución de las ganancias entre lo público y lo privado. Aunque se trata todavía de un proceso en formación, pues los dos primeros años de gobierno deben ser definidos como un periodo de transición política en un contexto de una intensa conflictividad en torno a la redefinición de las reglas del juego político y a la reorientación de la economía, las decisiones gubernativas suponen ya un nítido distanciamiento cognitivo y político con los defensores del Consenso de Washington.

En esta perspectiva, y según las proyecciones de la CEPAL, el Ecuador se ubica como el quinto país con mayor crecimiento (6,5%) en América Latina en el año 2008, con un crecimiento, en el sector no petrolero, de 7,9%. En estos dos años de gobierno, la desigualdad, medida a través del coeficiente de Gini, ha disminuido de 0,511 a 0,483, entre diciembre 2006 y diciembre 2008, es decir, en 0,03 puntos. En esa misma línea, la diferencia nacional entre el 10% más rico y el 10% más pobre cayó de 28 a 24,5 veces entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008.

Todo ello ha supuesto, simultáneamente, avanzar en la reestructuración de las bases institucionales y de los modos de funcionamiento del Estado. La reforma democrática del Estado aparece como medio y fin del proceso de relanzamiento de la acción pública al primer plano de la coordinación de lo social. Dicha reforma contiene elementos de racionalización, modernización y descentralización del poder y la gestión pública, en la perspectiva de acercar el Estado a los territorios y de volverlo más eficiente en sus intervenciones públicas. El énfasis en tales elementos facilitaría la promoción de la participación ciudadana y el control social en el ciclo de las políticas públicas. La declaración constitucional del Estado como plurinacional vuelve, a su vez, más complejo el proceso de reforma estatal y pone un límite a las invocaciones convencionales a la identidad nacional.

En este contexto de crisis que afecta al capitalismo global, la viabilidad de esta constelación emergente de políticas posneoliberales y de la misma posibilidad de profundizar lo que ahora aparece como esbozo de un modelo de desarrollo orientado desde el Estado reposará, en buena medida, en la adecuada inserción del país en los procesos de integración regional en curso. El Gobierno Nacional se ha sumado activamente al apuntalamiento de tales procesos: además de los acuerdos estratégicos para el refinamiento petrolero con Venezuela, la firma de acuerdos comerciales con Chile y la posibilidad de financiamiento de obras de infraestructura con Brasil, Ecuador aparece a la cabeza de la constitución del Banco del Sur, forma ya parte del ALBA y lidera el desenvolvimiento de la flamante UNASUR. Se han abierto, además, múltiples líneas de diálogo con otros países y potencias emergentes en el ámbito global (India, China, Rusia, Irán), mientras se ha renunciado al CIADI, uno de los instrumentos

de mayor presión de los mercados globales para orientar el libre comercio.

En medio de la crisis global del capitalismo, el desafío del Gobierno Nacional consiste en mantener su línea de políticas posneoliberales, centradas en la formación de una sociedad justa, con igualdad de oportunidades y abocada a la defensa de los intereses populares. Desde esta perspectiva, es una prioridad incrementar los recursos de inversión pública, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las prestaciones de educación, salud, trabajo y seguridad social, así como diversificar las formas de producción y de propiedad, y ampliar el acceso al crédito y a todos los recursos productivos. El corazón de este proceso es la redistribución de la riqueza, como un conjunto de medidas que tiene fuertes implicaciones democratizadoras.

Todo ello exige la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo con una perspectiva de largo plazo. La estrategia, llamada "Hacia un nuevo modo de generación de riqueza y re-distribución para el Buen Vivir" se describe a continuación.

5. Hacia un Nuevo Modo de Generación de Riqueza y Re-distribución para el Buen Vivir

El nuevo pacto de convivencia que propone el gobierno de la Revolución Ciudadana es un esfuerzo por hacer realidad el Estado constitucional de derechos y de justicia, plurinacional e intercultural y la sociedad del Buen Vivir plasmados en la Constitución 2008. A continuación se esboza la estrategia de largo plazo que permitirá construir una nueva forma de generación de riqueza, distribución y redistribución que lo sustente.

5.1. Hacia un nuevo pacto de convivencia

Una nueva Constitución implica generar un nuevo pacto de convivencia entre las personas que conforman una comunidad política. La literatura contemporánea sobre la teoría de la justicia enuncia que todo contrato social parte de una idea en la cual "los principios de justicia son principios que unas personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad" (Rawls, 1999: 11). Esto último supone que las partes de este contrato social no se encuentran en situación de dominación ni de dependencia asimétrica en relación con otros individuos, que son independientes, libres e iguales.

Históricamente no es posible afirmar que los sujetos que han participado en el diseño de los principios constitucionales en nuestro país hayan sigo iguales ni hayan actuado con completa independencia. Estos principios no han sido para todas y todos; por el contrario, han sido expresiones deliberadas de exclusión. La nueva Constitución parte del reconocimiento de la existencia de estos procesos y de las brechas que, hoy en día, separan a los ecuatorianos entre sí. En este sentido, propone dejar atrás los principios rectores de una sociedad liberal utilitaria (que no supo poner en práctica el reconocimiento de los derechos liberales) para conformar un igualitarismo republicano moderno.

Siguiendo valores socialistas que se fundamentan en el principio igualitario, la Constitución ve a la igualdad como principio rector de la construcción de otra sociedad. Para tal efecto, se sustenta en la convicción de que resulta injustificable e inaceptable toda desigualdad que no sea consecuencia de acciones elegidas responsablemente. En la nueva Constitución, se da una importancia trascendental a corregir las distancias sociales a través de procesos redistributivos, y se reedita la vieja tesis de la propiedad republicana, que veía en la comunidad de pequeños propietarios, el cimiento adecuado para la buena salud de la república.

La nueva Constitución propone edificar una sociedad republicana que auspicie la construcción de una libertad positiva, concebida como un estado de no dominación que promueve el florecimiento de las capacidades y potencialidades de los individuos. Para ejercer tal principio es necesario disponer de los recursos materiales suficientes como condición sine qua non. Corresponde para

ello generar una ciudadanía con responsabilidad republicana, en cuyo ejercicio se construyan autónomamente sus preferencias. Esta construcción requiere de espacios institucionalizados de participación y deliberación, en los cuales se ventilen argumentos y en donde cada ciudadano esté en condiciones de defender sus posturas.

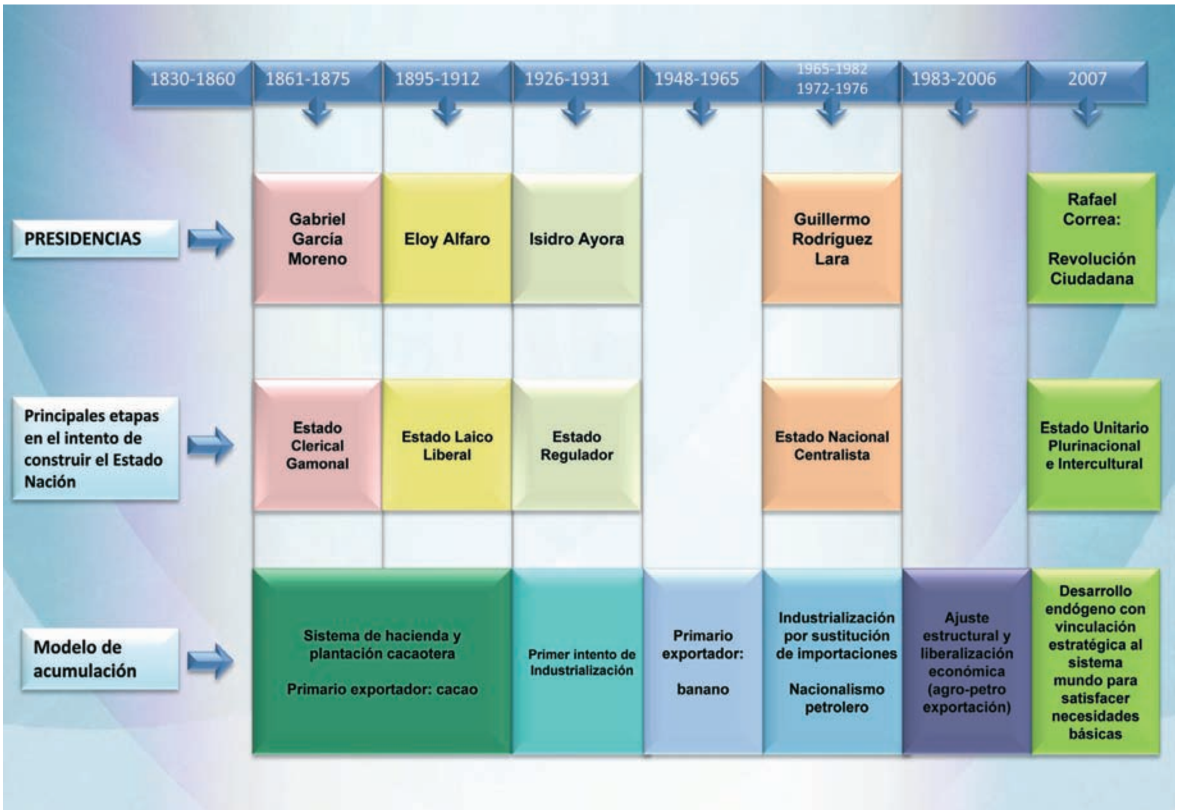
5.2. La construcción de un nuevo modo de acumulación y re-distribución para el Buen Vivir

Si el nuevo pacto social pretendiera convivir con una estrategia primario exportadora como la vigente estaría destinado al fracaso. Resulta indispensable contar con una *hoja de ruta* alternativa para generar riqueza y para re-distribuirla.

La estrategia de acumulación económica y de redistribución apenas es una arista de la multiplicidad de enfoques que debe tener una estrategia para alcanzar el Buen Vivir. Empero, en una sociedad en donde existen altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, es indispensable materializar alternativas económicas a la estrategia primario exportadora que ha evidenciado su fracaso.

Salvo ciertas etapas de la historia republicana en donde se intentó construir una industria nacional, la riqueza se quedó en un Estado que no sembró petróleo ni redistribuyó sus beneficios, salvo entre aquellos grupos –generalmente empresariales y terratenientes- que lograron exportar bienes agrícolas. La liberalización de la economía y la dolarización profundizaron la concentración de la riqueza en un grupo que vio en la demanda de bienes industrializados un nicho de mercado que podía ser explotado: se trata de los importadores que han sido uno de los beneficiarios de esta estrategia (Figura 5.1).

Figura 5.1: Regímenes de acumulación, modelos de Estado y principales gobiernos con proyectos de alcance Nacional



Fuente: SENPLADES/ Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado, 2009.
Elaboración: SENPLADES, 2009.

5.3. Fases de la nueva estrategia de acumulación y re-distribución en el largo plazo

Salir del modelo primario exportador, democratizar el acceso a los medios de producción, crear las condiciones para incrementar productividad y generar empleo de calidad de manera inmediata resulta inviable. Se trata de aplicar un proceso de mediano y largo alcance y avanzar en este horizonte de manera progresiva y racional.

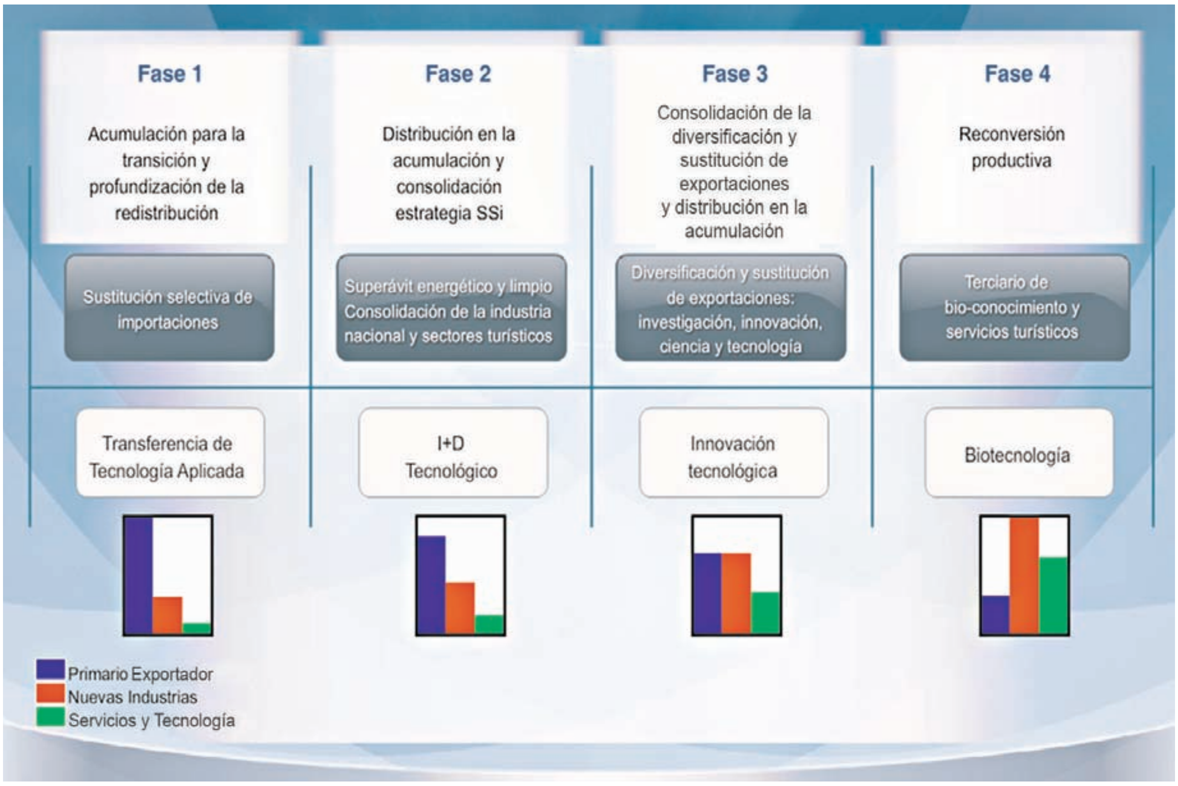
La mayor ventaja comparativa con la que cuenta el país es su biodiversidad y, sin duda, la mayor ventaja competitiva que podría tener es saber aprovecharla, a través de su conservación y de la construcción de industrias propias relativas a la bio y nano tecnología. En este sentido, la estrategia está orientada a construir en el mediano y largo plazo una sociedad del bio-conocimiento y de servicios eco-turísticos comunitarios. A diferencia de las perspectivas ortodoxas de crecimiento, esta estrategia incorpora al conocimiento, el diálogo de saberes, la información, la ciencia, la tecnología y la innovación como variables endógenas al sistema productivo[32].

Es necesario recalcar que el centro de atención del Buen Vivir durante estos períodos es la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los territorios, a través de procesos de generación de riqueza que resulten sostenibles en el tiempo. Si en la era del individualismo y el egoísmo se buscaba crecer y luego redistribuir a gotas, en esta era de solidaridad, reciprocidad y cooperación, se busca "*distribuir produciendo*" y "*producir re-distribuyendo*". En este marco, el impulso de una economía popular, social y solidaria constituye la principal herramienta para incorporar la redistribución en el propio proceso de generación de riqueza.

Es por ello que, una estrategia para una economía endógena y sostenible para el periodo 2009-2030 responde a lineamientos de planificación de mediano plazo, con un horizonte de 16 a 20 años, que se alcanzan de manera progresiva, considerando cuatro momentos principales. La figura 5.2 sintetiza los cuatro momentos o fases previstos en la estrategia endógena para la satisfacción de las necesidades básicas.

[32] Debemos recordar que se calcula que "más del 90% de la diversidad biológica que subsiste en el planeta se encuentra en las regiones tropicales y subtropicales de África, Asia y América del Sur. A esto hay que sumar el conocimiento que proviene de saberes indígenas. De las especies vegetales del mundo, más de dos tercios son originales de los países periféricos y semi-periféricos. Más de 7000 compuestos medicinales utilizados por la medicina occidental son derivados del conocimiento de las plantas. Se puede concluir que a lo largo del último siglo las comunidades han contribuido significativamente a la agricultura industrial, a la industria farmacéutica y a la industria biotecnológica (…) Las multinacionales farmacéuticas, alimenticias y biotecnológicas se han apropiado de los conocimientos de nuestros pueblos con una inexistente o mínima contrapartida, procesando luego estas sustancias y patentando los procesos y al mismo tiempo los productos que a partir de ellas lanzan al mercado (Boaventura de Sousa Santos, 2003:146).

Figura 5.2: Fases de la estrategia endógena sostenible para la satisfacción de las necesidades básicas



Fuente: SENPLADES, 2009.
Elaboración: SENPLADES

La *primera fase* es de transición en términos de acumulación. Persistirá la dependencia de los bienes primarios para sostener la economía; pero se profundiza en la redistribución, considerada como el centro del cambio en este período y en general de la estrategia en su conjunto. A través de un proceso de sustitución selectiva de importaciones[33], impulso al sector turístico y de inversión pública[34] estratégica que fomente la productividad sistémica, se sienta las bases para construir la industria nacional y producir cambios sustanciales en la matriz energética[35], motores de generación de riqueza. La desagregación tecnológica a través de su transferencia, la inversión en el extranjero para

[33] Para una efectiva sustitución de importaciones se incentivará principalmente el desarrollo de las siguientes industrias nacientes: petroquímica; bioenergía y biocombustibles; metalmecánica; biomedicina, farmacéutica y genéricos; bioquímica; hardware y software; y servicios ambientales. Adicionalmente se asigna prioridad a actividades generadoras de valor agregado con importantes efectos en la generación de empleo y la satisfacción de necesidades básicas como la construcción (con énfasis en vivienda social), alimentos, pesca artesanal, artesanía, turismo comunitario, textiles y calzado.

[34] Uno de los retos es vincular –sobre todo- la inversión pública necesaria para el país con el ahorro nacional.

[35] La producción, transferencia y consumo de energía debe orientarse radicalmente a ser ambientalmente sostenible a través del fomento de energías renovables y eficiencia energética.

la formación de capacidades humanas y el fortalecimiento de condiciones adecuadas para el ecoturismo comunitario son las prioridades dentro de esta primera fase. En este marco, la protección a sectores generadores e intensivos en trabajo y empleo será prioridad, así como a aquellos asociados a iniciativas provenientes de la economía social y solidaria, junto con el ejercicio de la soberanía alimentaria del país y, en general, a la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos[36].

Evitar que el excedente se quede en la intermediación, es parte de la estrategia de redistribución, por lo cual el repensar el sector servicios se vuelve clave en este período.

En la *segunda fase*, el peso relativo de la nueva industria nacional se incrementa frente a la de base primaria, y se busca consolidar un superávit energético, principalmente a través de la producción y consumo de energía limpia y bioenergía[37]. Se apuntala la estrategia de generación de riqueza a través del eco-turismo comunitario y se busca que, desde el propio proceso productivo, se distribuya el excedente a través del reforzamiento de la economía popular, social y solidaria. Ligada a las industrias nacientes, se prioriza como estrategia la inversión en investigación y desarrollo, gracias a una alianza virtuosa tripartita: universidades, industria (pública o privada) e institutos públicos de investigación o centros tecnológicos de investigación. En este horizonte, la consolidación de un sistema de educación superior y de centros de excelencia en investigación aplicada será prioridad. La generación de ingresos para la economía nacional aún mantiene una dependencia de la extracción responsable y sustentable de recursos naturales no renovables tales como hidrocarburos y eventualmente minería.

La *tercera fase* consolida una estrategia de diversificación y sustitución de exportaciones. Se espera que la industria nacional satisfaga la demanda interna y genere excedentes para exportación. Asimismo, la estrategia busca sustituir exportaciones por bienes con mayor valor agregado y no exclusivamente dependientes de procesos extractivos. El peso relativo de la industria nacional sería igual al peso relativo en la economía de los bienes primarios. La inversión en ciencia y tecnología deberá impulsar la innovación productiva en aspectos relacionados con la industria cuyas importaciones, en un primer momento, se buscó sustituir.

En la *cuarta fase*, la estrategia tiene como objetivo el despegue de los bio-servicios y su aplicación tecnológica. Se busca que el tamaño relativo de este tipo de servicios - principalmente de conocimiento- y de los servicios turísticos tenga un peso superior al generado por el sector primario. Los servicios de conocimiento y su aplicación que se auspiciarán están vinculados con las industrias nacientes que se fomenta en la primera fase.

En este contexto, la estrategia de inserción estratégica y soberana del Ecuador en el mundo depende estrechamente de la estrategia endógena para la satisfacción de necesidades básicas y no al contrario, como históricamente ha ocurrido en el país donde, bajo el esquema neoliberal, las decisiones públicas dependían de las políticas de liberalización del mercado globalizado.

Si bien el objetivo de la estrategia es generar un tipo de riqueza que tenga como fin la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad política llamada Ecuador, dicho énfasis debe ser concertado a través de un proceso sostenible intergeneracionalmente que resulte, al mismo tiempo, democratizador de sus beneficios. En este sentido, se busca romper con dos falsas disyuntivas: a) conservación "*versus*" satisfacción de necesidades; y, b) eficiencia "*versus*" distribución.

[36] Nos referiremos en detalle a dichos sectores en la descripción de las Estrategias 2009-2013 de la siguiente sección.
[37] Para ello, la inversión en este sector deberá consolidarse en la primera fase de la Estrategia.

6. Estrategias para el Período 2009 - 2013

La probabilidad de que la agenda gubernamental inicial definida por la *estrategia endógena para la satisfacción de necesidades* pueda ser puesta en práctica dependerá de acciones consistente y conscientemente aplicadas por la función pública en el presente (2009 - 2013); del poder relativo de las coaliciones socio-políticas que apoyan o se oponen a las alternativas gubernamentales; y de la trayectoria en el tiempo de un conjunto de condiciones institucionales y sociales de carácter estructural que afectan a las probabilidades de éxito.

Los condicionantes de la viabilidad de la *estrategia endógena para la satisfacción de necesidades* en su primera fase, se definen en doce estrategias para el presente período, que al tiempo construyen los fundamentos para las siguientes tres fases de su aplicación.

6.1. Democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización

Aparte de ser un asunto de justicia social, se ha comprobado que aquellos países que cuentan con mejores coeficientes de distribución de los activos productivos, no solo crecen más, sino que su crecimiento es más equilibrado y democrático, lo que les permite construir sociedades más igualitarias.

El Gobierno Nacional se ha planteado impulsar un proceso sostenido de democratización de los medios de producción con especial énfasis en la tierra, el agua y los activos productivos que no cumplen su función social. Promoverá cambios fundamentales en la producción industrial, artesanal, de servicios, la estructura agraria, reconociendo especialmente la potencialidad de la ruralidad, de la pesquería artesanal y de las agriculturas y economías familiares campesinas, implicando la diversificación productiva, la diversidad étnico-cultural, el desarrollo institucional, el acceso a oportunidades y activos productivos, la participación ciudadana y el uso sostenible de los recursos naturales. Esto se realizará a través de la radicalización en la re-distribución: democratización del crédito, la tecnología, la asistencia técnica y la capitación, entre otros. Además impulsará la comercialización con énfasis en cadenas cortas y la sinergia productores-consumidores. Asimismo se garantizará la satisfacción de las necesidades básicas a través de la prestación universal de servicios públicos de calidad en educación y salud, vivienda, alimentación, vestido y a través del trabajo digno productivo y reproductivo.

La presente estrategia tiene un particular énfasis en el sector agropecuario, en el que los efectos de las políticas neoliberales fueron extremadamente nocivos. Sin embargo, se promoverán asimismo otras esferas productivas vinculadas a la satisfacción de necesidades básicas: la industria de alimentos, la construcción con énfasis en la provisión de vivienda social y en infraestructura de saneamiento básico, las actividades artesanales (incluida la pesca), la industria textil y del calzado, y el turismo comunitario.

6.2. Transformación del patrón de especialización de la economía, a través de la sustitución selectiva de importaciones

En el Ecuador, el patrón de especialización de la economía primario, extractivista y con una dinámica concentrada en la exportación limita las posibilidades de alcanzar el Buen Vivir pues reproduce un esquema de acumulación en desigualdad y la explotación irracional que degrada el ecosistema. Su característica primaria se asocia a incentivos para el estancamiento de la mano de obra especializada y para la concentración de la mano de obra no-calificada. Esta dinámica tiende a mantener bajos los salarios reales y, consecuentemente, la demanda doméstica se estanca pues la gran mayoría de la población tiene baja capacidad de consumo e imposibilidad de ahorrar. Con una demanda doméstica endeble, el mercado interno no puede desarrollarse y la expansión de la producción se concentra en el sector externo. Esto incrementa la dependencia externa del país y aumenta la vulnerabilidad de la economía ante el nivel de demanda exterior y los precios internacionales. Finalmente, este patrón de especialización de la economía, está sujeto a una dinámica de rendimientos decrecientes a escala, en la que los incrementos en la inversión dan cada vez menores beneficios económicos.

Adicionalmente, la dolarización no permite manipular el tipo de cambio como variable de política para enfrentar efectos negativos en la economía nacional detonados por la variación de los precios relativos del intercambio comercial. Tal esquema implica una mayor vulnerabilidad externa. Por ello resulta imprescindible la sustitución selectiva de importaciones, no solo como política de desarrollo a mediano y largo plazo sino también como opción para reducir esa vulnerabilidad y apuntalar la sostenibilidad del esquema monetario vigente.

La alternativa es un patrón de especialización enfocado en la producción secundaria y terciaria, generador y agregador de valor, y que desarrolle el mercado interno sin dejar de aprovechar las ventajas del comercio exterior. Este énfasis está asociado a incentivos para la expansión de la mano de obra especializada, tendiente a elevar los salarios reales en la economía y, consecuentemente aumentar la demanda doméstica, pues la gran mayoría de la población incrementa su capacidad de consumo y la posibilidad de ahorrar. Con una demanda doméstica creciente, el mercado interno puede desarrollarse y convertirse en alternativa para la expansión de la producción. Esto reduce la dependencia externa del país y disminuye la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos. Finalmente, este patrón de especialización de la economía permite crear enclaves (clusters) que fortalecen los encadenamientos productivos; aumentar la escala de producción y alcanzar rendimientos crecientes.

El estancamiento del patrón de especialización de la economía tiende a mantenerse, en la alternativa tradicional, porque en el corto plazo ofrece un mayor retorno a la inversión. La estructura de costos es baja y el país cuenta ya con la infraestructura básica necesaria para desarrollarla. Por el contrario, la segunda alternativa tiene una estructura de costos más alta y la capacidad instalada necesaria para desarrollarla todavía no está completa en el país. Por estos motivos, la única forma de cambiar el patrón de especialización es a través de la intervención del Estado, a través de políticas económicas de incentivo y de una fuerte inversión pública que permita desarrollar las condiciones necesarias para que la rentabilidad relativa entre estas dos alternativas favorezca a los sectores secundario y terciario.

La sustitución se enfoca en los sectores que cumplan con las siguientes características generales: secundario-terciarios, generadores de valor, desarrollo de infraestructura y capacidades estratégicas para el sector en cuestión, empleo de mano de obra calificada, desarrollo de tecnología y capacidades humanas especializadas. Además que cumplan las siguientes características específicas: i) ser intensivos en mano de obra pero con mayor valor agregado; ii) que ayuden a la soberanía alimentaria; iii) que no multipliquen los impactos ambientales; iv) que estén ligados a sectores estratégicos en el largo plazo; y, v) que no fundamenten su productividad en ventajas comparativas naturales.

6.3. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales

Aumentar productividad real, diversificar la producción y transformar las exportaciones e importaciones, en el mediano y largo plazo, facilitan la inserción estratégica, inteligente y soberana en el mundo. La presente estrategia busca un nuevo concepto de competitividad, que no genere guerras comerciales, endeudamiento excesivo, presión por mantener salarios bajos, desempleo por la rigidez de la movilidad de la mano de obra de labores no-calificadas a tareas especializadas, sino que busque equilibrios más cooperativos y menos de facto, que permitan un proceso de cambio menos traumático en que la estructura económica existente no se debilite y amplíe sus oportunidades no sólo en el mercado exterior –o las exportaciones- sino también en los mercados internos de la economía doméstica.

Un nuevo concepto de productividad apunta a que la producción pueda mantener niveles satisfactorios para cubrir las necesidades humanas sin explotar a las personas y a la naturaleza. A mayor producción obtenida, con el mismo aporte de trabajo y el mismo impacto ecosistémico, mayor productividad.

En el Ecuador, la concentración de la producción exportable se enfoca en el sector primario y en una serie de productos tradicionales, sustentados únicamente en una ventaja comparativa estática determinada por la explotación irracional de los recursos naturales del país. Este tipo de producción, además, se concentra también por el lado de la demanda en una serie de destinos tradicionales de las exportaciones. Esto hace más vulnerable a la oferta exportable, pues la colocación de su producción no diversifica los riesgos asociados a la contracción de la demanda en un mercado en particular. Por el lado de la oferta, la concentración se da en un tipo y número limitado de productores y exportadores lo cual impide la expansión de cadenas productivas. Por todo ello resulta indispensable desconcentrar.

Esta estrategia se complementa con la estrategia de transformación del patrón de especialización a través de la sustitución selectiva de importaciones. En conjunto, ambas, instrumentan el cambio del patrón de acumulación en la economía por medio de la transformación del círculo vicioso: producción primaria, bajas capacidades humanas, rendimientos decrecientes, bajos salarios, poca capacidad de demanda doméstica, dependencia externa; hacia el círculo virtuoso: producción generadora de valor, mayores capacidades humanas, rendimientos crecientes, mejores salarios, mayor capacidad de demanda doméstica, menor dependencia externa y mayor soberanía.

6.4. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana

El concepto de soberanía que el Ecuador promulga nos obliga a plantear nuestra integración, con y para los pueblos del mundo, de una manera amplia y solidaria, como la capacidad de los propios pueblos para auto determinarse en sus decisiones públicas, en materias política, territorial, alimentaria, energética, económica, financiera, comercial y cultural.

El objetivo fundamental de la política exterior ecuatoriana es potenciar el desarrollo endógeno del país, re-equilibrando sus relaciones geopolíticas en un contexto internacional, que toma en cuenta diversos actores internacionales de manera estratégica[38].

La mirada soberana de las relaciones internacionales busca la reestructuración del sistema de acumulación, distribución y redistribución de la riqueza en el país, a través del fomento de una economía terciario exportadora. En el sector externo de nuestra política, esto implica

[38] Diversos actores internacionales tales como: gobiernos nacionales y subnacionales, organizaciones multilaterales, organizaciones no gubernamentales, empresas trasnacionales y otros actores sociales.

establecer en el corto, mediano y largo plazo, un esquema de alianzas estratégicas, alineadas con nuestros objetivos nacionales; de tal forma que podamos fortalecer ejes alternativos de relaciones internacionales enfocados hacia el Sur, dejando atrás las cartas de intención y las agendas condicionadas de gobiernos anteriores.

El nuevo orden internacional que perseguimos es multipolar, con protagonismo de los pueblos del Sur; favorece el multilateralismo en su arquitectura institucional y propicia novedosos procesos de integración, cooperación para el desarrollo y diálogo político armónico. El punto privilegiado para construir estos espacios, es la promoción del regionalismo latinoamericano. Por ello, tanto la UNASUR, como la ALBA y la OELAC son prioridades.

El Ecuador es promotor de la construcción de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional, por lo cual, promueve la creación y el fortalecimiento de instituciones multilaterales, sin reglas excluyentes para la toma de decisiones, cuyas políticas de fomento del desarrollo se centran en la satisfacción de las necesidades básicas de los pueblos y se alinean a sus prioridades nacionales y territoriales.

La construcción de un sistema de compensación de pagos coordinado por los bancos centrales de la región, va mas allá del simple interés de contar con una moneda común y la disminución de los costos de transacción para los flujos comerciales interregionales. La instauración del Sistema Único de Compensación Comercial Regional (SUCRE) significa contar con un mecanismo regional para la estabilización y la integración de los mercados financieros con un enfoque de autonomía frente a la política monetaria y a la histórica y onerosa intermediación financiera de los centros hegemónicos del poder económico global. Contar con él, posibilitará la integración de nuevos actores económicos y comerciales en los procesos de intercambio de bienes y servicios, debido a la disminución de la dependencia del dólar u otra divisa como mecanismo de pago; ya que ello beneficia al país dueño de la moneda por el simple hecho de emitirla.

Sólo mediante la apertura de nuevos nichos de mercado en condiciones favorables para el país podremos generar la demanda externa de una producción que ocupe y genere cíclicamente mano de obra calificada, redes sociales más fortalecidas y coherentes con el ambiente e infraestructura de calidad. De ahí que, la premisa de posibilitar el acceso a mecanismos de comercio justo se vea encarnada en la promoción de Acuerdos Comerciales para el Desarrollo.

Complementariamente, el uso de subsidios, aranceles y salvaguardas para la sustitución selectiva de importaciones, en el marco de los acuerdos internacionales, es clave.

Otro objetivo de la política económica es reducir al mínimo la intermediación; y ampliar el universo de actores en el comercio internacional, dando oportunidades en la participación de la riqueza generada en procesos productivos innovadores a asociaciones, cooperativas y otras formas de organización económica comunitaria, para que se vuelvan dínamos de la economía social y solidaria proyectada a nivel mundial.

Parte del desafío de producir bienes y servicios con gran valor agregado, es vital el uso del ahorro externo en forma de inversión extranjera directa y cooperación internacional no reembolsable (en sus formas de asistencia técnica, financiamiento y donaciones en especie), para la inversión en ciencia y tecnología.

El Ecuador proclama la movilidad humana como un derecho constitucional y condena todo acto de xenofobia, discriminación y rechazo tanto a nuestros connacionales en el exterior, como a los extranjeros que habitan en nuestro país. Esto facilita crear espacios de diálogo político y cooperación para el desarrollo con los pueblos del mundo.

6.5. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación

La educación superior y la investigación asociada a ella deben concebirse como un bien público en tanto su desarrollo beneficia a la sociedad

en su conjunto más allá de su usufructo individual o privado. Ecuador es uno de los países latinoamericanos con menores coberturas de educación superior, es, entonces, una prioridad aumentar el acceso a este nivel educativo. A la par, se debe garantizar igualdad de oportunidades para todas y todos.

Para ello, en primer lugar se debe lograr que el nivel socioeconómico no constituya un impedimento para ingresar ya sea a través de becas, ayudas económicas, cuotas o créditos educativos. Esto, sin menoscabar la importancia de que operen criterios meritocráticos. En relación a esto último, debe implementarse un sistema de nivelación que permita dar tratamiento a las desigualdades educativas existentes en los niveles inferiores.

Especial importancia habrá que prestar al control de las diferentes ofertas formativas involucradas en el conjunto de instituciones que integran el campo de la educación superior -universitaria y no universitaria-, a fin de que esta diversidad no involucre desigualdades en términos de calidad y por ello participe de una lógica segmentadora y reproductivista de una sociedad injusta.

También se deben atacar otras formas de discriminación negativa -tanto en el acceso como en el proceso de formación- producto de consideraciones de tipo religioso, cultural, étnico, político-partidario, género, opción sexual, etc.

Es indispensable, para garantizar la calidad, sostener la máxima objetividad, imparcialidad y los más altos estándares para evaluar y acreditar a las instituciones de educación superior, sus programas y carreras.

Asimismo, se vuelve imprescindible que las personas con más formación y más experiencia investigativa y en docencia, accedan a una carrera académica-investigativa.

Por otra parte, la investigación que se realiza en las universidades debe transformarse en uno de los principales puntales de la transformación de la economía primario exportadora. Resulta indispensable ligar la investigación producida en las universidades a los institutos públicos de investigación a fin de crear sinergias que permitan aportar valor agregado a la industria nacional.

Dado el rezago que tiene el país en investigación, debe ser prioridad de la cooperación internacional la transferencia tecnológica y de conocimientos que apunten a una satisfacción de necesidades básicas más eficiente y con calidad así como a la consolidación de la industria nacional. De la misma forma, toda inversión extranjera directa deberá ser portadora de tecnología y de conocimiento que puedan ser aprovechados como parte de su desarrollo endógeno, sin estar sometido a condicionalidades y dependencias.

Dado que la biodiversidad es una de las principales ventajas comparativas, es prioritario generar información a partir de esta riqueza natural a través de investigación y ciencias básicas y aplicadas que puedan desarrollarse en armonía con su objeto.

En este marco, es fundamental contar con un banco de gernoplasma, tejidos y ADN. De la misma forma, la construcción de una "*biópolis*" implica investigar todo aquello ligado a la producción, transmisión y consumo de energías alternativas limpias y eficientes.

De igual manera, deberá ser política pública la inversión en talentos humanos que estudien prioritariamente en áreas específicas ligadas a las necesidades de desarrollo del país, a través de becas para estudios de postgrado en universidades de primer nivel. Dentro del mismo campo, deben existir políticas concretas para evitar la fuga de cerebros así como acciones para repatriar a ecuatorianas y ecuatorianos altamente formados. En esta línea, el país deberá fomentar programas de movilidad estudiantil principalmente de cuarto nivel, de docentes e investigadores a nivel interregional e internacional en búsqueda de generar redes de intercambio y generación de conocimiento.

Finalmente, se debe garantizar la responsabilidad indelegable estatal y del gobierno (y no el papel subsidiario y desertor que ha tenido en las últimas décadas) en la elaboración de políticas públicas para el campo, so pena de profundizar los gravosos procesos de privatización y mercantilización de la educación superior.

6.6. Conectividad y telecomunicaciones para la sociedad de la información y el conocimiento

La construcción de la Sociedad del Buen Vivir tiene implícito el tránsito hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento pero considerando el uso de las TIC, no solo como medio para incrementar la productividad del aparato productivo sino como instrumento para generar igualdad de oportunidades, para fomentar la participación ciudadana, para recrear la interculturalidad, para valorar nuestra diversidad, para fortalecer nuestra identidad plurinacional; en definitiva, para profundizar en el goce de los derechos y promover la justicia en todas sus dimensiones.

En consecuencia, la acción estatal en los próximos años deberá concentrarse en tres aspectos fundamentales: conectividad, dotación de hardware y el uso de TIC para la Revolución Educativa. El énfasis en tales aspectos implicará el aparecimiento de externalidades positivas relacionadas con el mejoramiento de servicios gubernamentales y la dinamización del aparato productivo.

El Estado debe asegurar que la infraestructura para conectividad y telecomunicaciones cubra todo el territorio nacional de modo que las TIC estén al alcance de toda la sociedad de manera equitativa. Al mismo tiempo, la dotación de hardware a la población es complemento a la conectividad y aspecto determinante para garantizar niveles mayores de alistamiento[39] digital; es decir, aumentar las capacidades generales para usar efectivamente las TIC. Para el efecto, se deben considerar dos acciones estratégicas claves: facilitar el acceso a computadores a todos los estudiantes de nivel básico y medio, así como, dotar de tecnología de punta a las Juntas Parroquiales Rurales y a las escuelas para convertirlas en catalizadores de los esfuerzos de alistamiento digital al transformarse en telecentros a disposición de la comunidad.

La conectividad total y la disponibilidad de hardware ponen a disposición de la Revolución Educativa herramientas poderosas que posibilitan trabajar a nivel de cobertura y de calidad; por ejemplo, las TIC permiten capacitar a distancia e incorporar programas de apoyo y tutoría para disminuir la deserción escolar. Es probable también, que las TIC posibiliten dar saltos enormes en relación a la calidad. En un primer momento por la capacitación continua de los maestros y por suplir la falta de material didáctico-educativo en sectores remotos; en un segundo momento, por la introducción y uso de nuevos materiales educativos de calidad, desarrollados localmente para la trasmisión de saberes desde nuestra propia perspectiva histórica y cultural.

Por otro lado, se hace prioritaria una transformación profunda del sistema de educación superior que posibilite la formación de profesionales y académicos para utilizar, explotar y producir las TIC evitando, así, el aparecimiento de *cuellos de botella* que limiten la productividad sistémica[40].

6.7. Cambio de la matriz energética

La matriz energética del Ecuador no hace sino reafirmar la característica de nuestro país como exportador de bienes primarios de bajo valor agregado e importador de bienes industrializados. La contabilidad energética muestra que la producción nacional, que constituye el 90% de la oferta energética total[41], está concentrada en un 96% en petróleo crudo y gas natural, quedando las energías renovables (hidroelectricidad y biomasa) relegadas a un 4%. En contrapartida, el segundo componente de la oferta energética, las importaciones –que son el 10% restante de la oferta–, corresponden en más del 90% a derivados de petróleo (GLP, diesel, nafta de alto octano y otros), además, dependiendo de las circunstancias se importa electricidad y otros productos no energéticos (lubricantes, etc).

---

[39] Se refiere a la predisposición o disponibilidad para aprehender.
[40] Industrias con alto componente tecnológico pero con bajos índices de productividad (Katz, 2009:13)
[41] La oferta energética total fue de 235 millones de barriles equivalentes de petróleo.

El cambio de la matriz energética tiene varios componentes:

- Incrementar la participación de las energías renovables. Para ello, los proyectos hidroeléctricos deben ejecutarse sin dilación y, adicionalmente, debe impulsarse los proyectos de utilización de otras energías renovables: geotermia, biomasa, eólica y solar.
- Las importaciones de derivados de petróleo deben reducirse al mínimo posible, lo que se puede lograr a través de la construcción de la Refinería del Pacífico.
- Utilizar el crudo como un insumo en la nueva refinería permitirá cambiar el perfil actual de exportación de crudo a exportaciones de derivados de petróleo, productos de valor agregado más alto.
- Al ser el sector de transporte el principal consumidor de energía se vuelve imprescindible volverlo más eficiente. El transporte además tiene serias implicaciones en las ciudades, en las cuales genera problemas de embotellamientos y contaminación ambiental.
- La reducción de pérdidas por transformación de energía debe ser una tarea permanente; también las pérdidas en distribución son, a menudo, susceptibles de ser reducidas con las adecuadas medidas técnicas.
- Los programas para el uso eficiente de la energía deben centrarse fundamentalmente en los sectores industrial y residencial. El sector estatal debe ser ejemplo en el consumo energético eficiente y responsable.
- La ciudadanía debe generar conciencia sobre la necesidad de ahorro energético consistente con un consumo sustentable.

Desde la óptica de la planificación, el período 2009-2013 es el más importante pues corresponde a la fase de implantación los cimientos para el desarrollo de los grandes proyectos necesarios para reorientar al sistema energético nacional hacia un sistema eficaz, eficiente y amigable con el ambiente; este periodo es el de realización de estudios, análisis de factibilidad, evaluación de alternativas, ingeniería de detalle, definición del financiamiento, etc.

Adicionalmente, en el corto plazo, los proyectos orientados al cambio de la matriz energética que ya han comenzado deben continuar desarrollándose al igual que los proyectos de pequeña envergadura que son factibles de ejecutar. Por ejemplo, focos ahorradores; importación de electrodomésticos energéticamente eficientes; entre otros.

Finalmente, la soberanía integral contempla también la soberanía energética, por lo que es importante desarrollar las capacidades productivas que nos permitan el autoabastecimiento energético, en particular, de electricidad.

6.8. Inversión para el Buen Vivir en el marco de una macroeconomía sostenible

Esta estrategia tiene por objetivo general construir tres condiciones fundamentales para el Buen Vivir. La primera es la sostenibilidad económica a través de la canalización del ahorro a la inversión productiva, pública y privada, de manera eficiente. La segunda es el desarrollo de capacidades humanas y oportunidades sociales, que hagan posible una organización económica más equitativa y una convivencia social más justa. La tercera es la acumulación de capital productivo necesario para cambiar el patrón de especialización de la economía y el modo de acumulación.

A partir de la línea de política de la Revolución Ciudadana y con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, la inversión pública cobra relevancia como variable instrumental de la intervención del Estado y se definirá en función de las necesidades para alcanzar el Buen Vivir. Las metas fiscales de resultado y endeudamiento son las variables que deberán ajustarse a estas necesidades, de manera que garanticen la sostenibilidad macroeconómica.

Para la primera condición señalada, la reforma de la seguridad social es un punto clave: permite destinar sus excedentes hacia actividades seguras y rentables que impulsen la producción y fortalezcan su sostenibilidad en el largo

plazo. Este uso seguro y productivo del ahorro interno será apalancado por la colocación de las rentas derivadas de recursos no renovables en inversiones productivas de alto retorno social y económico. De esta manera se busca construir las condiciones necesarias para alcanzar un balance ahorro-inversión productivo, que destierre las prácticas especulativas y rentistas que distraían el ahorro nacional hacia el extranjero, y así alcanzar un equilibrio macroeconómico con alta ocupación y generador de empleo.

Respecto a la segunda condición, se consigue por un lado a través de inversión encaminada a satisfacer la dotación de bienes y servicios esenciales, dotación que permite mejorar y salvaguardar las capacidades de la sociedad en su conjunto y de las personas que la conforman. Ejemplos de ello son las inversiones en nutrición, atención primaria en salud, educación básica entre otros. Por otra parte, las oportunidades sociales se consiguen a través de la creación de las condiciones de acceso necesarias para que las capacidades sociales e individuales se potencien en la práctica. Ejemplos de esto son las inversiones dirigidas a la generación de empleo, a impulsar el acceso a crédito, etc.

La tercera condición de la inversión pública tiene que ver con la necesidad de acumular capital de manera sistemática en los sectores productivos generadores de valor. Las inversiones que permiten este tipo de acumulación se pueden agrupar en dos categorías: infraestructura de soporte a la productividad sistémica (generación eléctrica, telecomunicaciones, petroquímica, software, electrónica/ hardware, plataformas de investigación y desarrollo, entre otras) y especialización de la capacidad instalada (investigación en ciencia y tecnología, capacitación industrial especializada, transferencia de tecnología, entre otras).

6.9 Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia

La construcción de mecanismos de previsión y seguridad ha sido un componente esencial del desarrollo de todas las sociedades. Estos mecanismos han permitido la reproducción de la vida a lo largo de la historia, constituyéndose en una demanda universal de los pueblos y reposan sobre una construcción colectiva compleja alrededor del derecho humano fundamental: el derecho a la seguridad de una existencia digna.

No obstante, históricamente se verifica la existencia de una ofensiva concertada de ciertos actores dominantes de la acumulación económica para debilitar y prácticamente destruir estos mecanismos, generándose un estado de inseguridad casi absoluta de la existencia.

Las acciones públicas propuestas desde el Estado fueron asimismo funcionalizadas a favor de una estrategia de acumulación concentradora y excluyente, que recrea, por diversas vías una tendencia fuerte a la “inseguridad” de personas y colectividades que habían pensado poder ligar su bienestar y su seguridad de existencia a los rendimientos de una acumulación globalizada[42]. (Peemans, 2002).

Mecanismos de inclusión, protección social y garantía de derechos a la luz del nuevo pacto de convivencia, para el fortalecimiento de capacidades sociales y económicas

Considerarse socialmente asegurado se fundamenta en la garantía de derechos y conlleva una

[42] Son particularmente negativas aquellas políticas de privatización total o parcial de los servicios públicos (salud, educación, energía, distribución del agua, a nombre de la eficacia, al riesgo de limitar el acceso a la población más pobre; aplicar medidas de flexibilización del trabajo precariza la situación laboral de los trabajadores, recomendar una política fiscal generosa con el capital, y más todavía, quedarse atado a una política económica ortodoxa generadora de inequidad y de inseguridad social.

práctica de inclusión y participación social que comprende como acuerdo fundamental la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que garantiza a todos y a todas las mismas oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y de las decisiones que se toman respecto a cómo orientarlas[43].

La constitución de estas bases materiales de la libertad y la ciudadanía se identifican ahora con la distribución de las dinámicas de producción y no simplemente con la distribución de los frutos del crecimiento: bajo el nuevo pacto, construir riqueza y tener derechos tiende a ser la misma cosa. Para lograrlo se propone:

- El fortalecimiento de una "economía social territorializada" de carácter solidario[44]. Se prestará especial atención a aquellos emprendimientos que integren sus objetivos productivos al acceso a servicios básicos, alimentación, salud, educación de calidad, vivienda; al turismo sustentado en la diversidad cultural y ecológica; y a los planes de vivienda social de calidad.
- El reconocimiento y la retribución social del trabajo reproductivo, del trabajo inmaterial y de las diversas formas de autoproducción, desde la transformación del modo de organizar socialmente el trabajo (Coraggio, 2008). Para ello, resultan imprescindibles el salario digno y la posibilidad de ejercicio del derecho de asociación libre. Pero sobretodo un proceso de reforma de la seguridad social que privilegie el ejercicio del derecho de acceder a ella de los trabajadores no contribuyentes: trabajo autónomo, trabajo doméstico no remunerado, trabajo de cuidado humano, trabajo inmaterial, trabajo de autosustento en el campo.
- El diseño e implementación de políticas sociales universales cuyos objetivos no solamente se dirijan a reducir la pobreza sino también a la garantía de derechos y el Buen Vivir. En tal sentido es prioritario:
  - ampliar los mecanismos de protección social, a través de la ampliación de la cobertura de los programas de desarrollo infantil, con modalidades integrales en las áreas más pobres.
  - implementar una reforma educativa orientada hacia el mejoramiento de la calidad de la educación pública.
  - satisfacer las necesidades de saneamiento básico y vivienda social dignos y apropiados cultural y geográficamente, con conectividad, equipamiento barrial y seguridad comunal.

La garantía de derechos como prioridad de la estrategia de acumulación y redistribución para el Buen Vivir, en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia

La Constitución es el instrumento por excelencia de la garantía de derechos, pues determina el contenido de la ley, consagra garantías para su ejercicio, y establece los límites al ejercicio de la autoridad y la estructura del poder; y es de directa aplicación por cualquier persona, autoridad o juez. Los derechos constitucionales son, a la vez, límites del poder y vínculos impuestos a la autoridad pública, pues son producto de reivindicaciones históricas, anteriores y superiores al Estado, someten y limitan a todos los poderes incluso al constituyente para asegurar la maximización de su ejercicio.

[43] CEPAL (2006) "Protección de cara al futuro, financiamiento y solidaridad", Montevideo, Uruguay.

[44] En este sentido Coraggio propone: "Queremos una sociedad con mercado pero no de mercado. Esto implica que el paradigma de la empresa eficiente y del mercado autorregulado no puede orientar nuestras prácticas socioeconómicas. Ya hemos experimentado que el funcionamiento de acuerdo al principio de mercado, particularmente con fuerzas globales operando, genera un desarrollo desigual, excluye, vulnerabiliza la vida humana, mercantiliza la política, fragmenta las comunidades locales y las sociedades y produce desastres ecológicos a escala planetaria. Nuestro objetivo no puede ser meramente integrar a ese mundo a los ahora excluidos" (Coraggio: 2008).

La palabra "garantía" le otorga el contenido concreto y operacional a los derechos, y debe ser considerada como el aseguramiento que la sociedad compromete en materia de procedimientos, marcos institucionales, jurídicos y financieros para el ejercicio y el pleno disfrute de los derechos.

Con ello se busca impulsar mecanismos de intervención estatal que contemplen tres dimensiones: una dimensión ética basada en los principios universales de derechos humanos, una dimensión procesal, es decir un conjunto de mecanismos instituidos que facilitan el diálogo entre actores sociales y políticos y permiten traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y, a su vez, traducir estos instrumentos en políticas, y, una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que orientan acciones concretas en ese campo. En tal sentido, los desafíos son los siguientes:

- Desarrollar los mecanismos de garantías constitucionales, en especial a través de la aplicación efectiva del carácter de justiciabilidad de todos los derechos. Para ello se requiere fortalecer los procesos de reforma de los sistemas de justicia, sobre todo penal y laboral y ampliar la aplicación de la justicia constitucional a través de la tramitación efectiva de acciones de protección por parte de juezas y jueces.
- Desde las instancias públicas es necesario implementar programas de difusión, información y formación a la ciudadanía para asegurar que pueda exigir el ejercicio de sus derechos.
- Hace falta fortalecer la pluralidad jurídica del nuevo Estado, a través del reconocimiento de las normas, procedimientos y soluciones a conflictos de las comunidades indígenas.
- El enfoque garantista representa una estrategia de operacionalización de los derechos y constituye, desde una lógica de inversión social, un elemento de priorización del presupuesto estatal y desde un punto de vista de política pública diseñada participativamente, una forma de establecer consensos nacionales.

6.10. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario

Desde el reconocimiento de los derechos a la naturaleza, a partir de las múltiples cosmovisiones de las diferentes culturas y nacionalidades, la pregunta fundamental es ¿cómo vivir bien con justicia social y ambiental dentro de los límites de la naturaleza?

El proyecto político actual, plantea una transición del modelo extractivista, dependiente y desordenado a nivel territorial, a un modelo de aprovechamiento moderado sostenible, utilizando de manera inteligente los espacios disponibles, asegurando la soberanía alimentaria, considerando el crecimiento poblacional, protegiendo el ambiente, evaluando los riesgos por eventos naturales, para poder tomar medidas de precaución y mitigación; democratizando la planificación y la toma de decisiones a los ciudadanos y ciudadanas. Desde esta perspectiva los ejes de trabajo fundamentales que tienen que ser potenciados durante estos primeros cuatro años son los siguientes:

En primer lugar, considerar el patrimonio natural en su conjunto, la conservación y un manejo efectivo y coherente de los espacios naturales, especialmente las áreas protegidas, valorando su altísima biodiversidad. También resulta imprescindible considerar la intervención humana, desde lo comunitario, lo privado y lo público y su nivel de participación.

Un segundo eje de trabajo debe prevenir y enfrentar los niveles de contaminación tanto de los espacios terrestres, acuáticos y atmosféricos, de las zonas urbanas, rurales y marinas. Resulta ineludible también proveer de saneamiento básico a toda la población.

Un tercer eje de trabajo busca incorporar una visión de aprovechamiento económico, pero a su vez contemplar los niveles de corresponsabilidad con los efectos ambientales macro, como el calentamiento global. Bajo esta perspectiva resulta imperioso que las políticas públicas

actúen para mitigar los efectos ambientales y de la misma manera, responder con alternativas nuevas o incorporarse a las existentes, un ejemplo es la iniciativa Yasuní – ITT.

Un cuarto eje es el agua considerada como un derecho y un patrimonio nacional. Resulta una obligación para el Estado y la población mantener el ciclo vital del agua, la calidad y la cantidad de la misma; distribuirla equitativamente priorizando el consumo humano, aprovecharla con responsabilidad, y garantizar la calidad ambiental de la misma.

El quinto eje lo constituye el impulso al turismo de naturaleza y especialmente comunitario, como una actividad alternativa que permite aprovechar el valor paisajístico de la naturaleza, generando oportunidades educativas, lúdicas, además de trabajo y redistribución de la riqueza.

6.11. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización

El término territorio implica, en algunos casos, la referencia a una división político administrativa, pero puede incluir otras unidades tales como cuencas hidrográficas, espacios económicos o áreas de influencia de un pueblo o nacionalidad con un conjunto de relaciones interculturales específicas. A su vez, el término región puede ser utilizado con múltiples acepciones: desde la homogeneidad de una de las variables de análisis, desde la polarización funcional de una actividad económica o de un núcleo urbano, desde sus cualidades de gestión administrativa así como desde una dimensión política. En el caso de Ecuador se identifican tres tipos: las regiones geográficas, las zonas de planificación que corresponden a instancias de coordinación del Ejecutivo y las regiones autonómicas como un nivel de gobierno en construcción de acuerdo a lo estipulado por la Constitución.

Esta estrategia propone mecanismos para lograr transformar el territorio ecuatoriano así como para impulsar una re-distribución de la riqueza entre los territorios. Incluye lineamientos de política pública para la gestión y planificación del territorio ecuatoriano con el objeto de coordinar acciones entre niveles de gobierno a fin de propiciar la complementariedad y la sinergia.

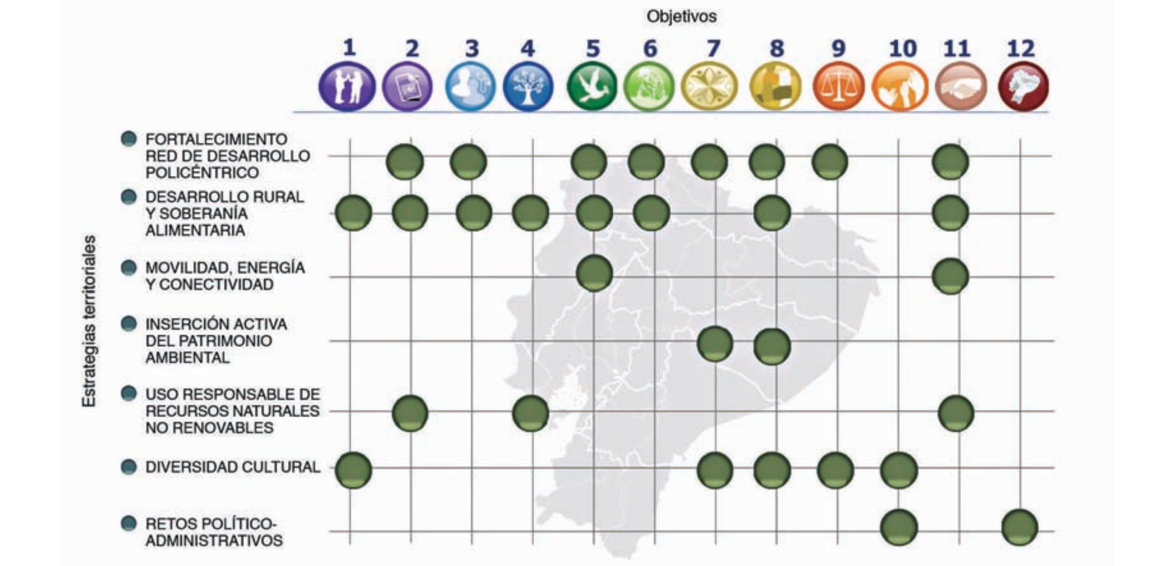
El impulso a una estructura territorial nacional policéntrica, articulada y complementaria

Los territorios deben ser entendidos con funciones específicas y articularse de una manera complementaria que promueva la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso equitativo a servicios básicos, salud, educación, nutrición, hábitat digno y a los recursos productivos. Ello requiere promover asociaciones entre diversos espacios geográficos del país y particularmente impulsar la conformación de sistemas estructurados en red que favorezcan el desarrollo endógeno del país. Ello implica rebasar concepciones planas que propugnan la competencia y no la complementariedad, que pretenden hablar de territorios ganadores sin comprender que no debería haber territorios perdedores.

El enfoque territorial se entrelaza con los doce objetivos para el Buen Vivir. Lo hace a través de diferentes medios entre los cuales se cuenta el propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos, para avanzar hacia la integración entre niveles dentro del sistema urbano con la correspondiente jerarquización en la prestación de servicios públicos, así como para mejorar y hacer eficientes la infraestructura de movilidad, conectividad y energía. Un elemento transversal dentro de la estrategia territorial constituye el impulso a la producción, la productividad sistémica[45], la investigación, la innovación, la ciencia y la tecnología en concordancia con las capacidades, vocaciones y potencialidades propias de cada territorio.

[45] Es importante remarcar la importancia de priorizar la generación de empleo y riqueza por sobre la acumulación que busca básicamente la rentabilidad financiera y la explotación de los recursos naturales.

Figura 6.1: Objetivos del Plan Nacional, transversalización con la Estrategia Territorial Nacional



Fuente: SENPLADES, 2009.
Elaboración: SENPLADES

El análisis de los territorios debe contemplar y complementarse desde el análisis de los diversos actores que interactúan en su conformación, los mecanismos de construcción de tejido social y sentidos de pertenencia producto de procesos históricos y culturales que reconocen una sociedad diversa, plurinacional e intercultural.

Adicionalmente, la perspectiva territorial aborda tanto la apertura externa como la apertura interna: sitúa al Ecuador en el contexto internacional con una visión estratégica y soberana para su inserción en el mundo; y avanza hacia la consolidación de un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

El Buen Vivir rural[46]

Uno de los elementos centrales de la agenda gubernamental para los próximos años constituye el Buen Vivir en los territorios rurales. Ello implica pasar de una visión que hacía énfasis exclusivamente en la dimensión sectorial agrícola de lo rural, a una integral y de economía política del mundo rural, que considere desde la garantía de derechos, los vínculos entre agricultura, manufactura y servicios y la diversidad de las estrategias de empleo y generación de ingresos de las familias rurales.

Avanzar hacia el Buen Vivir rural requiere además la movilización de los recursos y activos que tienen dichas poblaciones (naturales, físicos, financieros, humanos, sociales y culturales-identitarios) así como impulsar la democratización del acceso a los medios de producción (agua, tierra, capital, conocimiento) y la generación de condiciones que permitan incidir sobre las fallas de mercado a través de la provisión de infraestructura de apoyo, educación, salud, tomando en cuenta la cultura e interculturalidad, la ciencia y tecnología, la recuperación de conocimientos y saberes ancestrales, el impulso a las dinámicas de asociatividad, entre otros.

El enfoque territorial del Buen Vivir rural no es excluyente de las políticas sectoriales agropecuarias pero las complementa desde una perspectiva más amplia. Así un tema sustantivo dentro de esta perspectiva es el reconocimiento de la población

[46] Esta sección se encuentra basada en: Chiriboga, Manuel (2008). Diseño de las políticas nacionales de desarrollo rural territorial, MIES-PRODER, Quito; Hidalgo, Francisco (2009), Apuntes para la formulación de políticas públicas en materia de soberanía alimentaria, SENPLADES, Quito; SENPLADES (2009). Estrategia para el Buen Vivir rural, Quito.

rural tanto en cuanto a su composición étnica-cultural como la feminización de la pobreza.

A su vez, el Buen Vivir rural requiere de una concepción ampliada del espacio rural, incluyendo a las poblaciones dispersas, pero también a los pueblos y ciudades pequeñas y medianas cuya economía y forma de vida están íntimamente asociadas a los recursos naturales y a la agricultura.

A ello se suma la necesidad de evaluar los condicionamientos que imponen los recursos naturales a las actividades económicas y de incorporar una perspectiva de sostenibilidad ecosistémica a las actividades productivas rurales.

Adicionalmente, desde los territorios rurales se generan las condiciones de base para la soberanía alimentaria. La Soberanía alimentaria implica recuperar el rol de la sociedad para decidir qué producir, cómo producir, dónde producir, para quién producir, con énfasis en fortalecer a las y los pequeños campesinos que, en el caso del Ecuador, son quienes producen los alimentos de la canasta básica. En función de ello apoyar los esfuerzos por lograr una producción de alimentos suficiente, saludable, sustentable y sistemas de comercialización justos y equitativos.

La consolidación de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial

La Estrategia Territorial Nacional se encuentra a su vez expresada y retroalimentada desde los procesos de planificación territorial. Así, se plantean diversos instrumentos de planificación que incluyen a las agendas zonales y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial por niveles de gobierno.

Las agendas son instrumentos de coordinación de la gestión pública que avanzan en la identificación de las cualidades y potencialidades de las distintas zonas de planificación y la territorialización de las políticas y la inversión pública, a fin de impulsar acuerdos básicos para el desarrollo y el ordenamiento territoriales y la caracterización de los proyectos estratégicos para cada región. En este nivel de planificación el énfasis se centra en: el impulso a las dinámicas productivas, la gestión ambiental con énfasis en áreas protegidas y gestión de cuencas hidrográficas; servicios públicos para propiciar la garantía de derechos en particular aquellos relacionados con salud, educación, nutrición, vivienda; la identificación de inversiones en infraestructura que propicie la integración y la cohesión territorial, y la planificación de los mega-proyectos de impacto nacional.

La Constitución hace énfasis en que todos los niveles de gobierno formulen su respectiva planificación del desarrollo y ordenamiento territorial y el artículo 293 señala que los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustarán a la planificación local en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Ello requiere de una armonización que permita la efectiva interrelación y complementariedad en las intervenciones públicas. La planificación territorial requiere avanzar en la generación de capacidades de análisis territorial, en el mejoramiento de información estadística y cartográfica oportuna, así como también en mecanismos de apropiación, exigibilidad y control ciudadanos.

La descentralización, la desconcentración y el fortalecimiento de las capacidades de gestión, coordinación en los territorios

La descentralización y la desconcentración corresponden a mecanismos de redistribución del poder y democratización de la sociedad que deben estar fundamentados en un nuevo modelo de Estado cimentado en la recuperación de su capacidad de rectoría, regulación, coordinación y redistribución, dentro de un proceso de racionalización de la administración pública con clara división de competencias.

El Estado adopta un nuevo régimen de organización territorial que pasa de un modelo de descentralización voluntario “a la carta”, a uno obligatorio, progresivo y con competencias delimitadas por la Constitución y la ley. Además, se contempla la creación de un nuevo nivel intermedio de gobierno, la región, cuya principal función es actuar como “bisagra” en términos de planificación entre el nivel nacional y los niveles locales; y, por último, se prevé una asignación de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados que genere equidad territorial y que premie el esfuerzo fiscal y el cumplimiento de las metas de este Plan.

Complementaria a este proceso es la puesta en marcha de un modelo de gestión estatal desconcentrado. El reordenamiento zonal del Ejecutivo busca racionalizar la prestación de servicios públicos evitando duplicidades, deficiencias administrativas o ausencia de Estado, comúnmente generadas por la poca claridad en la determinación de competencias que cada nivel de gobierno debe asumir. En este contexto, el desafío consiste en reducir el déficit de desarrollo institucional en los territorios, así como en aplicar mecanismos de coordinación interinstitucional entre agencias centrales (sectoriales) y sus delegaciones desconcentradas.

Avanzar hacia una efectiva descentralización y desconcentración implica también fomentar la participación ciudadana, la generación de espacios de encuentro entre los diversos actores, para que compartan visiones, estrategias y objetivos, con la finalidad de democratizar las relaciones entre el estado y la sociedad en todos los niveles de gobierno.

6.12. Poder ciudadano y protagonismo social

Si el (neo) liberalismo coloca al mercado en el centro de la regulación social y el denominado socialismo real colocó al Estado en ese lugar, el nuevo socialismo democrático debe construirse desde las orientaciones y las necesidades de la ciudadanía. Esta debe tener el más alto protagonismo en las deliberaciones colectivas que fijan los criterios que orientan la producción, circulación y distribución de la riqueza social y que generan las normas que rigen la vida de la comunidad política.

Con el establecimiento del Poder Ciudadano en la Constitución 2008 la participación queda consagrada, a la vez, como parte de los derechos de ciudadanía y como un nuevo principio de acción estatal y de gestión pública en todos los niveles de gobierno. El texto constitucional perfila, de este modo, los grandes lineamientos de la estrategia para promover e incentivar la participación ciudadana.

Si el dinamismo de la sociedad civil depende, en gran medida, de las iniciativas autónomas que emprendan los propios ciudadanos y las organizaciones sociales, es deber del poder público crear las condiciones institucionales y materiales adecuadas para que tales dinámicas puedan incidir efectivamente en la orientación de los procesos gubernativos. El despliegue del poder ciudadano requiere, entonces, de un rol proactivo del Estado en lo que concierne a:

- la distribución y redistribución igualitaria de la riqueza social: las capacidades de participación y deliberación están condicionadas, en gran medida, por el acceso pleno a servicios de salud, educativos, culturales, tecnológicos, informacionales, etc., de calidad.
- la transformación de la institucionalidad y los procedimientos de gestión pública en la perspectiva de volver al Estado más democrático, susceptible de permanente escrutinio y control popular.
- la promoción de los derechos de participación y la puesta en marcha, junto con la sociedad civil, de procesos de formación y comunicación que amplíen las competencias que la ciudadanía y las organizaciones sociales requieren para interpelar e interactuar con las instituciones públicas.

Ante un escenario en que la sociedad civil ecuatoriana parece haber agotado parte de sus energías participativas[47], este rol proactivo del Estado en la promoción de la participación social aparece como una tarea ineludible. Ello debe darse en el marco del respeto irrestricto a los principios de pluralismo, autonomía y autodeterminación de la sociedad civil. Dicho respeto depende, a su vez, de fijar con claridad los criterios y las condiciones -espacios, procedimientos, contenidos, fines- en que van a desenvolverse las interacciones entre sociedad y Estado. La Constitución establece una multiplicidad de instancias y mecanismos para canalizar tal interacción.

[47] Ecuador aparece como el país en que más personas (52%) señalan no haber participado nunca en ningún tipo de organización ni política, ni social. Igual sucede con lo relativo a la participación en protestas o "manifestaciones autorizadas": apenas un 5 por ciento de los ecuatorianos afirma haber tomado parte en este tipo de espacio participativo –el más bajo de la región. Dicho porcentaje se extiende a 9 por ciento cuando se pregunta si han "participado en cualquier tipo de protesta en los últimos 5 años". Al observar la participación ciudadana en los gobiernos locales –tal vez la escala más apta para el desenvolvimiento y el análisis de la participación social - la tendencia se repite: en los últimos siete años, la participación en el gobierno local decayó aproximadamente en un 47 por ciento: del 10.8 en el 2001, al 5,7 en el 2008. (Latinobarómetro, 2008).

7. Objetivos Nacionales para el Buen Vivir

Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad

Los procesos de exclusión en el Ecuador tienen raíces histórico-culturales que, en las tres últimas décadas, se agudizaron, transformaron y emergieron en formas más complejas y profundas, debido a cambios generados por la globalización, al aparecimiento de nuevos modelos productivos y de organización laboral, nuevos modelos familiares y situaciones sociales inusitadas como consecuencia de la acentuación de la movilidad humana. Las formas y condiciones de exclusión, expresadas en la estructura social, han impedido el ejercicio pleno de la ciudadanía a personas y grupos específicos.

Las respuestas públicas expresadas en mecanismos de protección social de corte asistencial, o las acciones paliativas, son limitadas e insuficientes, en especial, cuando tienen un carácter homogeneizador y no incorporan enfoques interculturales.

El nuevo modelo de Buen Vivir implica un reparto orgánico de la riqueza del país, en términos de infraestructura, bienes y servicios, considerados necesarios e indispensables para la ampliación de las capacidades y libertades humanas y para el funcionamiento eficaz de la economía. El Estado reconoce y garantiza el carácter indivisible del sistema de derechos del Buen Vivir y, sobre todo, asegura su concreción institucional y pública.

Por ello, este objetivo propone la aplicación de políticas integrales, capaces de abordar la complejidad de la exclusión y de promover nuevas lógicas de cohesión y redistribución, en el marco del reconocimiento de la diversidad. Los mecanismos de inclusión, protección social e integración territorial de este nuevo modelo, identifican y valoran a todas las personas, en especial a los grupos de atención prioritaria y reconocen la diversidad de comunidades, pueblos y nacionalidades.

El ejercicio de los derechos, con énfasis en salud, educación, seguridad social, alimentación, agua y vivienda, implica que todas y todos estén incluidos e integrados en las dinámicas sociales, mediante el acceso equitativo a bienes materiales, sociales y culturales. Esto último implica poner freno, mediante la acción del Estado, a las desigualdades económicas, en la perspectiva de contribuir a la democratización de los medios de producción y avanzar hacia la construcción de una sociedad dispuesta a hacer realidad el Buen Vivir.

Políticas

1.1. Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).

1.2 Impulsar la protección social integral y seguridad social solidaria de la población con calidad y eficiencia a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia, dignidad, interculturalidad.

1.3. Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e

intergeneracional para generar condiciones de equidad.

1.4. Democratizar los medios de producción para generar condiciones y oportunidades equitativas.

1.5. Asegurar la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza.

1.6. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etáreos, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros.

1.7. Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia.

1.8. Impulsar el Buen Vivir rural.

1.9. Promover el ordenamiento territorial integral, equilibrado, equitativo y sustentable que favorezca la formación de una estructura nacional policéntrica.

1.10. Asegurar el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos.

Metas

1.1.1 Aumentar a 71% el porcentaje de hogares cuya vivienda es propia al 2013.

1.1.2 Alcanzar el 98% de matrícula en educación básica al 2013.

1.1.3 Incrementar a 66.5% la matrícula de adolescentes en bachillerato para el 2013.

1.1.4 Aumentar a 8 la calificación de la población con respecto a su satisfacción con la vida al 2013.

1.1.5 Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995 al 2013.

1.2.1 Alcanzar el 40% de personas con seguro social al 2013.

1.3.1 Alcanzar el 40% en la tasa de ocupación plena en personas con discapacidad al 2013.

1.4.1 Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra al 2013.

1.4.2 Reducir en 10% la concentración del acceso al crédito al 2013.

1.5.1 Aumentar al 15% la presión tributaria al 2013.

1.5.2 Alcanzar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos al 2013.

1.5.3 Aumentar en un 10% la progresividad del IVA y del Impuesto a la Renta de Personas Naturales al 2013.

1.5.4 Aumentar en un 10% el efecto redistributivo del IVA y del Impuesto a la Renta de Personas Naturales al 2013.

1.8.1 Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas al 2013.

1.8.2 Reducir la brecha de intermediación en 20%, al 2013.

1.10.1 Alcanzar el 75% de niños y niñas que participan en servicios de desarrollo infantil al 2013.

1.10.2 Reducir a la cuarta parte el porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian al 2013.

1.10.3 Aumentar a 4 meses la duración promedio de lactancia materna exclusiva al 2013.

1.10.4 Erradicar la mendicidad infantil al 2013.

Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

El desarrollo de capacidades y potencialidades ciudadanas requiere de acciones armónicas e integrales en cada ámbito. Mediante la atención adecuada y oportuna de la salud, se garantiza la disponibilidad de la máxima energía vital; una educación de calidad favorece la adquisición de saberes para la vida y fortalece la capacidad de logros individuales y sociales; a través de la cultura, se define el sistema de creencias y valores que configura las identidades colectivas y los horizontes sociales; el deporte constituye un soporte importante de la socialización, en el marco de la educación, la salud y también de la acción individual y colectiva.

La acumulación de energía vital requiere una visión preventiva de la salud, en la que un elemento básico es la adecuada nutrición, en particular, desde la gestación hasta los cinco

primeros años. La actividad física y el deporte son elementos dinamizadores de las capacidades y potencialidades de las personas y contribuyen a la salud integral: física y psicológica.

La educación, entendida como formación y capacitación en distintos niveles y ciclos, es indispensable para fortalecer y diversificar las capacidades y potencialidades individuales y sociales, y promover una ciudadanía participativa y crítica. Es uno de los medios más apropiados para facilitar la consolidación de regímenes democráticos que contribuyan la erradicación de las desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales.

Desde una perspectiva estratégica, el desarrollo de conocimientos con alto valor agregado es esencial, así como la investigación e innovación técnica y tecnológica. La combinación de los saberes ancestrales con la tecnología de punta puede generar la reconversión del régimen de desarrollo, apoyada en el bioconocimiento. A mediano plazo, se espera que la producción local y exportable se sustente en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, sobre la base de la biodiversidad.

En el ámbito rural, el acceso y conocimiento de nuevas tecnologías de comunicación e información juega un papel central para disminuir los costos de transacción. La educación es un área clave para reducir la brecha digital que profundiza desigualdades. La educación superior es un poderoso agente de potenciación de las capacidades ciudadanas, cuando genera contextos apropiados para el desarrollo de "libertades positivas", con énfasis en la investigación científica y el desarrollo tecnológico, de manera que incida en la reconversión del régimen actual de desarrollo.

Políticas

2.1. Asegurar una alimentación sana, nutritiva, natural y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales.

2.2. Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios.

2.3. Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación.

2.4. Generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir.

2.5. Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir.

2.6. Promover la investigación y el conocimiento científico, la revalorización de conocimientos y saberes ancestrales, y la innovación tecnológica.

2.7. Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de la información y comunicación para incorporar a la población a la sociedad de la información y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía.

2.8. Promover el deporte y las actividades físicas como un medio para fortalecer las capacidades y potencialidades de la población.

Metas

2.1.1 Reducir en un 45% la desnutrición crónica al 2013.

2.1.2 Garantizar un consumo kilocalórico diario de proteínas mínimo de 260 Kcal. /día al 2013.

2.1.3 Disminuir al 3,9% el bajo peso al nacer en niños y niñas al 2013.

2.2.1 Al menos el 30% de los estudiantes de 7mo y 10mo de educación básica que obtienen una calificación de "buena" y no menos de un 8% nota de "muy buena" en ciencias sociales al 2013.

2.2.2 Al menos el 20% de los alumnos de 4to, 7mo, 10mo año de Educación Básica, y 3er año de bachillerato alcancen una nota de "buena" y que mínimo un 8% de "muy buena" en Matemáticas al 2013.

2.2.3 Al menos 15% de los estudiantes de 4to, 7mo y 10mo de educación básica y 3er año de bachillerato obtienen una calificación de "muy buena" en Lenguaje al 2013.

2.2.4 Al menos 10% más de estudiantes de 7mo y 10mo de educación básica obtienen una calificación de "muy buena" en Ciencias Naturales al 2013.

2.2.5 Al menos el 46% de las y los docentes obtienen una calificación de “muy buena” en la Evaluación Interna al 2013.
2.2.6 Al menos el 60% de las y los docentes obtiene una calificación de “buena” en la evaluación de conocimientos específicos.
2.2.7 Reducir al 10% el analfabetismo funcional para el 2013.
2.5.1 Aumentar 969 investigadores dedicados a I+D+i al 2013.
2.5.2 Alcanzar el promedio de América Latina en la tasa de matrícula en educación superior al 2013.
2.5.3 Llegar a 1500 becas de cuarto nivel en el 2013.
2.6.1 Aumentar en 75% los artículos publicados en revistas indexadas al 2013.
2.6.2 Alcanzar el 0.44% de gasto en I+D+i como porcentaje del PIB al 2013.
2.7.1 Alcanzar el 55% los establecimientos educativos rurales con acceso a Internet y el 100% de los urbanos al 2013.
2.7.2 Triplicar el porcentaje de hogares con acceso a Internet al 2013.
2.7.3 Alcanzar el 50% de hogares con acceso a teléfono fijo al 2013.
2.8.1 Alcanzar 45 participantes en las olimpiadas al 2012.

Objetivo 3:
Mejorar la calidad de vida de la población

La calidad de vida alude directamente al Buen Vivir en todas las facetas de las personas, pues se vincula con la creación de condiciones para satisfacer sus necesidades materiales, psicológicas, sociales y ecológicas.

Este concepto integra factores asociados con el bienestar, la felicidad y la satisfacción individual y colectiva, que dependen de relaciones sociales y económicas solidarias, sustentables y respetuosas de los derechos de las personas y de la naturaleza, en el contexto de las culturas y del sistema de valores en los que dichas personas viven, y en relación con sus expectativas, normas y demandas.

Este objetivo propone acciones públicas, con un enfoque intersectorial y de derechos, que se concretan a través de sistemas de protección y prestación de servicios integrales e integrados. En estos sistemas, los aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales se articulan con énfasis en los grupos de atención prioritaria, los pueblos y nacionalidades.

El mejoramiento de la calidad de vida es un proceso multidimensional y complejo, determinado por aspectos decisivos relacionados con la calidad ambiental, los derechos a la salud, educación, alimentación, vivienda, ocio, recreación y deporte, participación social y política, trabajo, seguridad social, relaciones personales y familiares. Las condiciones de los entornos en los que se desarrollan el trabajo, la convivencia, el estudio y el descanso, y la calidad de los servicios e instituciones públicas, tienen incidencia directa en la calidad de vida, entendida como la justa y equitativa redistribución de la riqueza social.

Políticas

3.1. Promover prácticas de vida saludable en la población.
3.2. Fortalecer la prevención, el control y la vigilancia de la enfermedad, y el desarrollo de capacidades para describir, prevenir y controlar la morbilidad.
3.3. Garantizar la atención integral de salud por ciclos de vida, oportuna y sin costo para las y los usuarios, con calidad, calidez y equidad.
3.4. Brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural.
3.5. Reconocer, respetar y promover las prácticas de medicina ancestral y alternativa y el uso de sus conocimientos, medicamentos e instrumentos.
3.6. Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia.
3.7. Propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos.

Metas

3.1.1 Triplicar el porcentaje de la población que realiza actividad física más de 3.5 horas a la semana al 2013.
3.1.2 Reducir al 5% la obesidad en escolares al 2013.
3.2.1 Reducir la incidencia de paludismo en un 40% al 2013.
3.2.2 Disminuir a 4 la razón de letalidad del dengue hemorrágico al 2013.
3.2.3 Reducir en un 25% la tasa de mortalidad por SIDA al 2013.
3.2.4 Reducir a 2 por 100.000 la tasa de mortalidad por tuberculosis al 2013.
3.2.5 Reducir a la tercera parte la tasa de mortalidad por enfermedades causadas por mala calidad del agua al 2013.
3.2.6 Reducir en un 18% la tasa de mortalidad por neumonía o influenza al 2013.
3.3.1 Aumentar al 70% la cobertura de parto institucional público al 2013.
3.3.2 Aumentar a 7 la calificación del funcionamiento de los servicios de Salud Pública al 2013.
3.4.1 Reducir en 25% el embarazo adolescente al 2013.
3.4.2 Disminuir en 35% la mortalidad materna al 2013.
3.4.3 Reducir en un 35% la mortalidad neonatal precoz al 2013.
3.6.1 Disminuir en un 33% el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento al 2013.
3.6.2 Alcanzar el 80% de las viviendas con acceso a servicios de saneamiento al 2013.
3.6.3 Disminuir a 35% el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas al 2013.
3.6.4 Disminuir a 60% el porcentaje de viviendas con déficit habitacional cualitativo al 2013.
3.7.1 Revertir la tendencia creciente de los delitos hasta alcanzar el 23% al 2013.
3.7.2 Aumentar a 7 la calidad del servicio de la Policía Nacional según los usuarios al 2013.

Objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable

Los elementos de la naturaleza eran vistos únicamente como recursos supeditados a la explotación humana y por consiguiente, eran valorados desde el punto de vista estrictamente económico. La Carta Magna da un giro radical en este ámbito, por lo que se entenderá el concepto de garantía de derechos de la naturaleza señalado en este objetivo en el marco del Capítulo II, Título VII, del Régimen del Buen Vivir de la Constitución[48].

Comprometido con el Buen Vivir de la población, el Estado asume sus responsabilidades con la naturaleza. Asimismo, desde el principio de corresponsabilidad social, las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, los diversos sectores privados, sociales comunitarios y la población en general deben cuidar y proteger la naturaleza.

La responsabilidad de tratar el agua y la biodiversidad como patrimonios estratégicos es un desafío para las políticas públicas del país. De ella se derivan retos, como lograr cambios significativos en las instituciones que dirigen la política, la regulación y el control ambiental. Obliga, además, a impulsar la desconcentración efectiva en los territorios y articularla a la gestión de la nueva estructura estatal, bajo el principio de reconocimiento de la diversidad poblacional, cultural y ambiental, y sin olvidar que el Ecuador forma parte de una comunidad mundial.

Para ello, es indispensable que los cambios planteados estén acompañados de transformaciones en los enfoques productivos y de consumo, a fin de prevenir, controlar y mitigar la contaminación

[48] Los derechos de la naturaleza son abordados en el Título II, Capítulo VII, de la Constitución en tanto que en el Título VII, Capítulo II se incluyen aspectos relativos a Biodiversidad y Recursos Naturales como parte del Régimen del Buen Vivir. (N. del E.).

ambiental y, de ese modo, permitir al país enfrentar, estratégicamente, el calentamiento global.

Políticas

4.1. Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, considerada como sector estratégico.

4.2. Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico del Estado y de valoración sociocultural y ambiental.

4.3. Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles.

4.4. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida.

4.5. Fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática con énfasis en el proceso de cambio climático.

4.6. Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos.

4.7. Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública.

Metas

4.1.1 Incrementar en 5 puntos porcentuales el área de territorio bajo conservación o manejo ambiental al 2013.

4.1.2 Incluir 2.521 km^2 de superficie de área marino - costera continental bajo conservación o manejo ambiental al 2013.

4.1.3 Reducir en un 30% la tasa de deforestación al 2013.

4.2.1 Reducir a 0,0001 mg/l la presencia de mercurio en la actividad minera al 2013.

4.3.1 Aumentar en 1.091 MW la capacidad instalada al 2013 y 487 MW más al 2014.

4.3.2 Disminuir la huella ecológica de tal manera que no sobrepase la biocapacidad del Ecuador al 2013.

4.3.3. Alcanzar el 6% de participación de energías alternativas en el total de la capacidad instalada al 2013.

4.3.4 Alcanzar el 97% las viviendas con servicio eléctrico al 2013.

4.3.5 Alcanzar el 98% las viviendas en zona urbana con servicio eléctrico al 2013.

4.3.6 Alcanzar el 96% las viviendas zona rural con servicio eléctrico al 2013.

4.4.1 Mantener las concentraciones promedio anuales de contaminantes de aire bajo los estándares permisibles al 2013.

4.4.2 Remediar el 60% de los pasivos ambientales al 2013.

4.4.3 Reducir en 40% la cantidad de PBC al 2013.

4.4.4 Reducir en 60% la cantidad de plaguicidas (COPS) al 2013.

4.5.1 Reducir al 23% el nivel de amenaza alto del índice de vulnerabilidad de ecosistemas a cambio climático, y al 69% el nivel de amenaza medio para al 2013.

Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad. Su ejercicio se da a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa, previstas en la Carta Política. Uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar la soberanía nacional.

La soberanía ha sido pensada desde la integridad territorial y jurídica. La Constitución de 2008 supera este concepto tradicional y defensivo. Se entiende a la soberanía a partir de sus implicaciones políticas, territoriales, alimentarias, energéticas, económicas y culturales. Garantizarla, en estos términos, implica mantener y defender la autodeterminación e independencia política del Estado, interna e internacionalmente.

La nueva visión de soberanía reconoce diversas formas de organización de la sociedad,

dirigidas a desarrollar procesos de autodeterminación, incidencia en las decisiones y políticas públicas, control social de todos los niveles de gobierno y de las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos. También deja atrás a los supuestos homogeneizadores de la nación mestiza y enfatiza en la necesidad de reconocer la diversidad de los pueblos y nacionalidades.

El Gobierno Nacional busca insertar estratégica y activamente al Ecuador en el orden económico y político internacional, desde la perspectiva de la integración soberana de los pueblos. Esta integración supone el respeto mutuo de los Estados, el reconocimiento de la diversidad de los distintos grupos humanos que comparten el territorio, y la protección e inclusión de los connacionales más allá de las fronteras.

El Estado rechaza las relaciones de sumisión internacional y defiende al Ecuador como un territorio de paz. Pone especial énfasis en no permitir la cesión de la soberanía. La política exterior se reorienta hacia las relaciones Sur-Sur, propicia el diálogo y la construcción de relaciones simétricas entre iguales, que faciliten la economía endógena para el Buen Vivir y la generación de pensamiento propio.

La soberanía alimentaria propone un cambio sustancial frente a una condición histórica de dependencia y vulnerabilidad en lo concerniente a la producción y el consumo. La soberanía energética no se puede alcanzar en detrimento de la soberanía alimentaria ni puede afectar el derecho de la población al agua.

La necesidad de recuperar los instrumentos económicos y financieros del Estado, revertir los patrones de endeudamiento externo, y alinear la cooperación internacional y la inversión extranjera con los objetivos nacionales de desarrollo, en torno a los intereses soberanos, es una premisa básica de la política estatal. La recuperación de la soberanía en el espectro radioeléctrico y en la producción cultural con contenidos propios, es parte de esta nueva concepción.

Políticas

5.1. Ejercer la soberanía y promover la convivencia pacífica de las personas en una cultura de paz.
5.2. Defender la integridad territorial y los derechos soberanos del Estado.
5.3. Propender a la reducción de la vulnerabilidad producida por la dependencia externa alimentaria y energética.
5.4. Promover el diálogo político y la negociación soberana de la cooperación internacional y de los instrumentos económicos.
5.5. Impulsar la integración con América Latina y el Caribe.
5.6. Promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas, complementarias y solidarias.
5.7. Combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus manifestaciones.

Metas

5.1.1 Reducir la pobreza por NBI en la frontera norte en un 25% en el área urbana y en un 50% en el área rural al 2013.
5.1.2 Reducir la pobreza por NBI en la frontera sur en un 20% en el área urbana y en un 50% en el área rural al 2013.
5.1.3 Reducir la pobreza por NBI en la frontera centro en un 25% en el área urbana y en un 50% en el área rural al 2013.
5.1.4 No existencia de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado al 2013.
5.2.1 Disminuir a la mitad el uso inadecuado de GLP doméstico al 2013.
5.3.1 Sustituir importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada hasta reducir la participación al 40% al 2013.
5.4.1 Alcanzar el 60% de los flujos de cooperación contabilizados en el presupuesto nacional al 2013.
5.5.1 Incrementar a 0,4 el índice de integración latinoamericana al 2013.
5.6.1 Incrementar a 0,95 la razón de exportaciones industriales sobre las exportaciones de productos primarios no petroleros al 2013.
5.6.2 Reducir a 0,65 la concentración de las exportaciones por destino al 2013.
5.6.3 Disminuir en un 13% la concentración de las importaciones por país de origen al 2013.

Objetivo 6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas

El trabajo constituye la columna vertebral de la sociedad y es un tema fundamental de la vida de las personas y de las familias. La Constitución de 2008 reconoce el trabajo como derecho y deber social. En tanto derecho económico, es considerado fuente de realización personal y base de la economía.

En la historia moderna, la explotación del trabajo ha consolidado una forma de acumulación que no está al servicio de quienes lo realizan. Se ha concebido al trabajo como un medio explotable y prescindible, sometido a conveniencias y dinámicas externas a los fines intrínsecos de los procesos de producción, y ajenas al sostenimiento de los ciclos de vida familiar y social.

La nueva Constitución consagra el respeto a la dignidad de las personas trabajadoras, a través del pleno ejercicio de sus derechos. Ello supone remuneraciones y retribuciones justas, así como ambientes de trabajo saludables y estabilidad laboral, a fin de lograr la modificación de las asimetrías referentes a la situación y condición de las y los trabajadoras en todo el país.

En el Ecuador, la estructura del trabajo es heterogénea en cuanto a las formas de organización de la producción. Muchas de ellas han sido invisibilizadas y desvalorizadas a lo largo del tiempo. Tanto en el ámbito urbano como en el rural, la mayoría de procesos de producción y la dotación de servicios se basan en pequeñas y medianas unidades familiares, asociativas o individuales, cuyas dinámicas de economía popular familiar y solidaria buscan la subsistencia antes que la acumulación a gran escala. Estos procesos productivos se han fundado, asimismo, en la movilización de recursos tales como conocimientos, destrezas y ahorros locales, redes sociales y otros similares; y sus economías se han desenvuelto en condiciones adversas, debido a la falta de reconocimiento desde el Estado.

Para este Plan, es de vital importancia reconocer y apoyar las distintas formas de organización de la producción: comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas; así como las diversas formas de trabajo –incluidas las formas autónomas de autosustento y de cuidado humano–, al igual que las formas de reproducción y sobrevivencia familiar y vecinal.

La cooperación social, característica de las economías de autosustento y cuidado humano, constituye un elemento fundamental para la construcción de una economía social y solidaria, y una sociedad más equitativa. Por esto, las formas asociativas de producción deben reproducirse en todos los sectores de la economía, para generar mejores condiciones para las personas que participan en ellas.

Políticas

6.1. Valorar todas las formas de trabajo, generar condiciones dignas para el trabajo y velar por el cumplimiento de los derechos laborales.

6.2. Impulsar el reconocimiento del trabajo autónomo, de cuidado humano, de cuidado familiar y de autoconsumo, así como la transformación integral de sus condiciones.

6.3. Fomentar la asociatividad como base para mejorar las condiciones de trabajo, así como para crear nuevos empleos.

6.4. Promover el pago de remuneraciones justas sin discriminación alguna, propendiendo a la reducción de la brecha entre el costo de la canasta básica y el salario básico.

6.5. Impulsar actividades económicas que conserven empleos y fomenten la generación de nuevas plazas, así como la disminución progresiva del subempleo y desempleo.

6.6. Promover condiciones y entornos de trabajo seguro, saludable, incluyente, no discriminatorio y ambientalmente amigable.

6.7. Impulsar procesos de capacitación y formación para el trabajo.

6.8. Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna al Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad.

Metas

6.2.1 Tender a 1 en la igualdad de horas dedicadas al trabajo reproductivo al 2013.

6.3.1 Aumentar a 1,57 millones el número de visitantes extranjeros al 2013.

6.3.2 Duplicar el porcentaje de personas con participación activa en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores al 2013.

6.4.1 Disminuir en un 27% el porcentaje de personas que recibe un salario menor al mínimo vital al 2013.

6.5.1 Disminuir en 10 puntos el subempleo bruto nacional al 2013.

6.5.2 Revertir la tendencia creciente del desempleo juvenil y reducirlo en un 24% al 2013.

6.5.3 Incrementar en un 40% el acceso a la educación superior de los jóvenes de los quintiles 1 y 2 al 2013.

6.7.1 Incrementar en un 25% la productividad media laboral en el sector industrial al 2013.

6.7.2 Aumentar en 4 veces el porcentaje de la PEA que recibe capacitación pública para su beneficio profesional al 2013.

Objetivo 7: Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común

La construcción de espacios de encuentro común es primordial en una sociedad democrática. Los espacios públicos potencian y otorgan a la ciudadanía un sentido de participación igualitaria y activa en la construcción de proyectos colectivos que involucran los intereses comunes. Para ello, es necesario garantizar a la población su acceso y disfrute sin discriminación alguna, de modo que se propicien presencias múltiples y diversas, en la perspectiva de superar el racismo, el sexismo, la xenofobia y otras prácticas discriminatorias, y de posibilitar la emergencia de espacios diferenciados de encuentro. Esto último, aunado con el fomento de la responsabilidad social y ciudadana, robustece los espacios de intercambio y deliberación.

Los espacios públicos contribuyen al conocimiento y al desarrollo de la cultura, las artes y la comunicación. Desde la garantía de derechos, éstos son entendidos como bienes públicos que impulsan diálogos, forman puentes y favorecen el mutuo reconocimiento entre las personas y grupos sociales diversos que conforman la sociedad ecuatoriana, lo que da lugar a la libre expresión de creencias, actitudes e identidades. El Estado debe asegurar la libre circulación en lo público y crear mecanismos de revitalización de memorias, identidades y tradiciones, así como de exposición de las creaciones culturales actuales.

La generación de espacios públicos sanos, alegres, seguros y solidarios promueve la valorización y el disfrute del uso no instrumental del tiempo. El uso del tiempo de ocio en actividades culturales, artísticas, físicas y recreativas para todos los grupos de edad, mejora las condiciones de salud física y espiritual de los habitantes del país.

Es prioritario crear un sistema de comunicación pública que articule y potencie el trabajo de los medios públicos, y promueva el desarrollo de medios privados y comunitarios alternativos para que juntos contribuyan a crear y consolidar espacios de opinión pública diversa, inclusiva y deliberante. De esta manera, se establece una clara diferencia con la homogeneización que promueven los medios sometidos a corporaciones y grupos económicos privados y se fomenta la ciudadanía comunicativa de todas personas sin exclusiones.

Políticas

7.1. Garantizar a la población el derecho al acceso y al disfrute de los espacios públicos en igualdad de condiciones.

7.2. Promocionar los deberes y derechos respecto al uso de los espacios públicos.

7.3. Fomentar y optimizar el uso de espacios públicos para la práctica de actividades culturales, recreativas y deportivas.

7.4. Democratizar la oferta y las expresiones culturales diversas, asegurando la libre circulación, reconocimiento y respeto a las múltiples identidades sociales.

7.5. Impulsar el fortalecimiento y apertura de espacios públicos permanentes de intercambio entre grupos diversos que promuevan la interculturalidad, el reconocimiento

mutuo y la valorarización de todas las expresiones colectivas.

7.6. Garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa.

7.7. Garantizar el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo principios de sustentabilidad, justicia social, igualdad de género y respeto cultural.

7.8. Mejorar los niveles de seguridad en los espacios públicos.

Metas

7.3.1 Triplicar el porcentaje de personas que realiza actividades recreativas y/o de esparcimiento en lugares turísticos nacionales al 2013.

7.4.1 Aumentar en 40% el tiempo semanal dedicado a la cultura al 2013.

7.8.1 Disminuir en un 20% la mortalidad por accidentes de tránsito al 2013.

7.8.2 Disminuir la tasa de homicidios en un 50% al 2013.



Objetivo 8:
Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad

Los sistemas de la cultura, históricamente condicionados, configuran en cada época, las formas que asume la vida social trasmitida de generación en generación. Estas formas reciben el nombre de identidad, y son entendidas como un conjunto de caracteres que expresan las relaciones de las colectividades con sus condiciones de existencia histórica y social. Entre estos caracteres, es posible reconocer los de larga duración y los transitorios. Los primeros aseguran la continuidad de las sociedades en el tiempo –y lo hacen bajo la forma de la tradición y la memoria histórica–; los segundos corresponden a momentos del devenir social y humano.

La interconexión entre lo social y cultural implica que el Estado debe preservar y garantizar los derechos culturales (individuales y colectivos), como soporte básico de la reproducción de la vida humana. La sociedad, por su parte, tiene el compromiso y la función de observar, vigilar y exigir que el Estado cumpla su papel. El Estado y la sociedad tienen responsabilidades compartidas, en la perspectiva de asegurar las condiciones de permanencia y reproducción de la cultura en sus múltiples expresiones.

Al asumir el mandato constitucional de reconocimiento y afirmación de la plurinacionalidad y de la interculturalidad de la sociedad ecuatoriana, el Estado adopta una concepción de cultura amplia e incluyente. Ésta acoge concepciones que dan cuenta de la multiplicidad de universos simbólicos, expresados en las diversas memorias históricas, así como las prácticas de vida de los pueblos y nacionalidades que viven en el país y, al mismo tiempo, reconoce las prácticas de grupos culturales que emergen como resultado de las transformaciones sociales contemporáneas.

Esta nueva perspectiva permite examinar otras formas de diversidad, tales como la diversidad regional, de género, generacional y, sobre todo, analizar la capacidad de cada una de ellas para contribuir y aportar a la construcción de relaciones de convivencia, equidad, diálogo y creatividad.

Entendida de ese modo, la interculturalidad aparece como una apuesta al futuro que, junto con el reconocimiento de la plurinacionalidad y el Buen Vivir, tiene la capacidad de lograr acuerdos entre los actores culturales, sociales, políticos e institucionales diferenciados. Su acción está encaminada a la construcción de una sociedad incluyente, solidaria, soberana y recíproca, capaz de fundamentar una propuesta de desarrollo a largo plazo, que permita enfrentar los desafíos de la globalización y sus contradicciones en la actual crisis mundial.

Políticas

8.1. Apoyar la construcción de la sociedad plurinacional e intercultural dentro de relaciones de reconocimiento de la diferencia y respeto mutuo, bajo los principios del Buen Vivir.

8.2. Superar las desigualdades sociales y culturales garantizando el acceso universal de toda persona o colectividad a participar y beneficiarse de los diversos bienes y expresiones culturales.

8.3. Impulsar el conocimiento, la valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales de los distintos pueblos y nacionalidades que conforman el Ecuador, así como la de las y los ecuatorianos que se encuentran residiendo fuera del país, en atención al fortalecimiento de la identidad ecuatoriana.

8.4. Impulsar y apoyar procesos de creación cultural en todas sus formas, lenguajes y expresiones, tanto de individuos como de grupos y comunidades.

8.5. Promover y apoyar procesos de preservación, valoración, fortalecimiento, control y difusión de la memoria colectiva e individual y del patrimonio cultural y natural del país, en toda su riqueza y diversidad.

Metas

8.3.1 Aumentar al 80% de la población indígena que habla alguna lengua nativa al 2013.

8.5.1 Aumentar al 30% los bienes patrimoniales con acceso a la ciudadanía al 2013.

Objetivo 9:
Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia

El reconocimiento, promoción y garantía de los derechos es la finalidad primordial del nuevo modelo de Estado constitucional de derechos y justicia. Esta definición marca la diferencia con los modelos anteriores, pues redefine la relación Estado-sociedad-naturaleza. Las personas, los pueblos y las nacionalidades deciden sus destinos, y la autoridad estatal define los mecanismos de cohesión para que dichas decisiones aporten a la construcción de un proyecto colectivo.

La norma constitucional es el instrumento por excelencia para la garantía de derechos. Determina el contenido de la ley, consagra mecanismos de garantía de los derechos, establece los límites al ejercicio de la autoridad y la estructura del poder, y es de directa aplicación por cualquier persona, autoridad o juez. En este contexto, los derechos constitucionales, en particular los del Buen Vivir, son, a la vez, límites del poder y vínculos impuestos a la autoridad pública. Por tanto, para asegurar su ejercicio, someten y limitan a todos los poderes, inclusive al constituyente. Esta garantía se expresa en el ordenamiento jurídico de la facultad de definir y aplicar políticas públicas, y opera a través de la facultad jurisdiccional, cuando las otras fracasan o violan derechos.

No es menos importante el reconocimiento de la existencia de otros sistemas jurídicos, tales como el indígena, el regional, el interregional y el universal. Este enfoque es contrario al modelo de Estado liberal, en el que existía un sólo sistema jurídico y los derechos humanos estaban supeditados al reconocimiento legislativo. Asimismo, desde la invocación del Estado a la justicia, se otorga un valor a la finalidad del quehacer estatal, cuyo objetivo fundamental es promover la equidad y evitar la exclusión y la discriminación. De esta manera, la creación y la aplicación del sistema jurídico se encaminan a producir resultados justos.

Este objetivo busca además el fortalecimiento del pluralismo jurídico y la institucionalización de los principios de eficiencia, oportunidad, transparencia, honestidad e imparcialidad en el sistema judicial. Sobre todo, contribuye a garantizar el acceso igualitario a la administración de justicia, en particular de las personas que necesitan atención prioritaria. A través de él, se enfatiza igualmente en la erradicación de toda forma de violencia que vulnere los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Finalmente, se establece especial atención a los derechos de las personas privadas de la libertad y de sus familias, y se busca garantizarlos y protegerlos, a través de acción pública orientada a la reforma integral de un sistema de rehabilitación social, que permita generar oportunidades de integración social y económica en este sector.

Políticas

9.1. Aplicar y practicar el pluralismo jurídico, respetando los derechos constitucionales.
9.2. Promover un ordenamiento jurídico acorde al carácter plurinacional del Estado constitucional de derechos y justicia.
9.3. Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral.
9.4. Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades.
9.5. Impulsar un sistema de rehabilitación social que posibilite el ejercicio de derechos y responsabilidades de las personas privadas de la libertad.
9.6. Promover el conocimiento y procesos de formación jurídica para la población.

Metas

9.3.1 Alcanzar el 75% de resolución de causas al 2013.
9.3.2 Alcanzar el 60% de eficiencia en la resolución de causas penales acumuladas al 2013.
9.4.1 Reducir la violencia contra las mujeres:
- la física en un 8%.
- la psicológica en un 5%.
- la sexual en un 2%.

9.4.2 Erradicar la agresión de profesores en escuelas y colegios.
9.5.1 Reducir en un 60% el déficit en la capacidad instalada en los Centros de Rehabilitación Social al 2013.
9.5.2 Erradicar la incidencia de tuberculosis en las cárceles al 2013.



Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política

La Constitución de 2008 consolida una posición de vanguardia para la participación que es, además, un eje transversal. Los avances en materia de participación en el ejercicio de la soberanía popular, se dan no sólo por medio de los órganos del poder público sino, también, a través de los mecanismos de participación directa de las personas, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades. La comunidad de personas que puede participar directamente en la vida democrática del país se amplía: tienen derecho al voto jóvenes menores de 18 años, migrantes, extranjeros, militares y policías, y las personas privadas de la libertad sin sentencia.

Por primera vez se reconoce la democracia comunitaria, además de la directa y representativa, de tal suerte que esta última se enriquece desde los diversos modos personales y colectivos de practicarla. Los sujetos de la participación, en el marco constitucional, ya no son únicamente las y los ciudadanos a título personal, sino también las comunidades, pueblos y nacionalidades. De este modo, las personas y colectividades pueden incidir en la toma de decisiones sobre el bien común: la planificación, presupuestación, gestión, control y evaluación de las políticas públicas.

Promover la participación ciudadana implica fortalecer el poder democrático de la organización colectiva; es decir, estimular la capacidad de movilización de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para realizar voluntariamente acciones colectivas y cooperativas de distinto tipo, a fin de que la sociedad civil se sitúe como el eje que orienta el desenvolvimiento del Estado y del mercado.

Es deber del gobierno democrático estimular la participación ciudadana y la organización social sin cooptarlas, e institucionalizar mecanismos de participación en el Estado. Para ello se requiere garantizar la generación y el acceso a información precisa y actualizada sobre las condiciones de vida de la población; institucionalizar la obligatoriedad de la rendición de cuentas; y vigilar el cumplimiento de las normativas electorales y de las cuotas que garantizan la paridad de la representación.

Políticas

10.1. Promover la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil.
10.2. Fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a las y los mandantes.
10.3. Promover la participación política y electoral con equidad en los cargos de elección popular, de designación y en las instituciones públicas.

10.4. Garantizar el libre acceso a información pública oportuna.
10.5. Promover el desarrollo estadístico y cartográfico, para la generación de información de calidad.
10.6. Promover procesos sostenidos de formación ciudadana reconociendo las múltiples diversidades.

Metas

10.2.1 Aumentar al 50% la participación de mayores de 18 años en organizaciones de la sociedad civil al 2013.
10.3.1 Alcanzar el 30% de participación de las mujeres en cargos de elección popular al 2013.
10.3.2 Alcanzar el 15% de participación de jóvenes en cargos de elección popular al 2013.
10.3.3 Aumentar el acceso a participación electoral de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior a 0,7 al 2013.
10.6.1 Alcanzar el promedio de América Latina en el apoyo a la democracia al 2013.

Objetivo 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible

La Constitución de 2008 establece que el sistema económico ecuatoriano es social y solidario; ésta no es una caracterización exacta de la realidad actual sino un gran objetivo a alcanzar. Se abre, de este modo, una etapa de transición que deberá partir de un sistema marcado por la hegemonía capitalista neoliberal, que profundizó la concentración de la riqueza, la pérdida de soberanía, la privatización, la mercantilización extrema, las prácticas especulativas y depredadoras de los seres humanos, de los pueblos y de la naturaleza, para llegar a un sistema económico soberano regido por el Buen Vivir, que supere estas injusticias y desigualdades.

La centralidad asignada al Buen Vivir y a la soberanía alimentaria y económica lleva a reubicar fines y medios del sistema económico. El fin es la reproducción de ciclos de vida, en su sentido integral, y el logro de equilibrios entre producción, trabajo y ambiente, en condiciones de autodeterminación, justicia y articulación internacional soberana. Esto supone cambios en todo el ciclo económico: producción, reproducción, distribución y consumo; y determina el tránsito hacia una nueva matriz productiva: de un esquema primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada y ecoeficiente, así como los servicios basados en los conocimientos y la biodiversidad: ecoturismo y biomedicina por ejemplo.

La transición se hace viable a partir del reconocimiento y potenciación de las bases que ya existen en nuestra economía: formas o lógicas diversas de producción y reproducción, casi siempre comprometidas con el logro del sustento material de las personas y las colectividades. Se trata de formas populares de arraigo local con sentido de cooperación y reciprocidad; formas de cuidado y conservación de saberes y de los recursos naturales, que han permitido sostener la producción básica y la vida, en medio de los desmedidos afanes de acumulación y enriquecimiento de las élites nacionales y transnacionales.

La diversidad económica, como clave de la transición, es indisociable de una democratización económica que abarca varias dimensiones: acceso a recursos en condiciones equitativas; revalorización y fortalecimiento de actores, territorios, procesos y relaciones económicas –especialmente de aquellos que han afrontado sistemáticamente desventajas que determinan su empobrecimiento–; y participación directa en la toma de decisiones.

La acción del Estado –no sólo como ente regulador de la economía sino como redistribuidor y protagonista directo de la actividad económica– es una condición indispensable para la justicia económica y el tránsito hacia otro modelo. Se trata de acciones y procesos, tales como la desprivatización y el control público de recursos e infraestructura –estratégicos y fundamentales–, como sustento material de la vida y como fuente de riqueza social; la planificación de la eco-

nomía endógena para el Buen Vivir; la inversión y las compras públicas, orientadas a crear condiciones productivas y a estimular a sectores y territorios en situación de desventaja; la ampliación y consolidación de empresas y servicios públicos; y el impulso de una integración regional y económica en condiciones beneficiosas para el país.

La nueva matriz productiva establece directa relación con las transformaciones en el terreno de las tecnologías y conocimientos, concebidos como bienes públicos y en perspectiva de diversidad. Se asocia, también, con un sector financiero que articule el sector público, privado y popular solidario, cuyo control y orientación, en calidad de servicio público, es indispensable para encauzar el ahorro nacional hacia la producción en sus diversas formas.

Como parte del ciclo económico, y en el marco de una conciencia social y ambiental, se requieren políticas activas en torno al consumo. Resulta urgente la generalización de patrones de consumo responsables para, de ese modo, fortalecer la soberanía alimentaria y la economía endógena.

Políticas

11.1. Impulsar una economía endógena para el Buen Vivir, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción.

11.2. Impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan.

11.3. Impulsar las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria.

11.4. Impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos en el marco de un aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables.

11.5. Fortalecer y ampliar la cobertura de infraestructura básica y de servicios públicos para extender las capacidades y oportunidades económicas.

11.6. Diversificar los mecanismos para los intercambios económicos, promover esquemas justos de precios y calidad para minimizar las distorsiones de la intermediación, y privilegiar la complementariedad y la solidaridad.

11.7. Promover condiciones adecuadas para el comercio interno e internacional, considerando especialmente sus interrelaciones con la producción y con las condiciones de vida.

11.8. Identificar, controlar y sancionar las prácticas de competencia desleales, y toda violación a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos para fomentar la igualdad de condiciones y oportunidades en los mercados.

11.9. Promover el acceso a conocimientos y tecnologías y a su generación endógena como bienes públicos.

11.10. Promover cambios en los patrones de consumo, a fin de reducir su componente importado y suntuario, generalizar hábitos saludables y prácticas solidarias, social y ambientalmente responsables.

11.11. Promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía a través la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia.

11.12. Propender hacia la sostenibilidad macroeconómica fortaleciendo al sector público en sus funciones económicas de planificación, redistribución, regulación y control.

11.13. Promover el ahorro y la inversión nacionales, consolidando el sistema financiero como servicio de orden público, con un adecuado funcionamiento y complementariedad entre sector público, privado y popular solidario.

Metas

11.1.1 Reducir a 0,72 la concentración de las exportaciones por producto al 2013.

11.1.2 Obtener un crecimiento de 5% del PIB Industrial no petrolero en el 2013.

11.2.1 Incrementar al 45% la participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas al 2013.

11.2.2 Desconcentrar el mercado de comercialización de alimentos al 2013.

11.3.1 Aumentar a 98% la participación de la producción nacional de alimentos respecto a la oferta total al 2013.

11.4.1 Incrementar la producción petrolera (estatal y privada) a 500.5 miles de barriles por día al 2013.

11.4.2 Alcanzar una producción de derivados de hidrocarburos de 71 miles de barriles al 2013 y 176 miles de barriles más al 2014.

11.4.3 Incrementar en un 79% la producción minera metálica (oro) en condiciones de sustentabilidad de pequeña minería al 2013.

11.4.4 Sustituir en 8 puntos porcentuales las importaciones de minería no metálica.

11.5.1 Disminuir a 5 días el tiempo de desaduanización al 2013.

11.5.2 Disminuir en un 10% el tiempo promedio de desplazamiento entre ciudades al 2013.

11.5.3 Alcanzar el 3,34 en el índice de desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, al 2013.

11.5.4 Incrementar a 8,4% la tasa de carga movilizada al 2013.

11.5.5 Incrementar en 6,5% el transporte aéreo de pasajeros al 2013.

11.6.1 Reducir en 0,06 puntos la concentración de las exportaciones por exportador al 2013.

11.11.1 Alcanzar el 15,1% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros al 2013.

11.12.1 Reducir a la mitad el porcentaje de comercio de importaciones no registrado al 2013.

11.12.2 Reducir a 1% el porcentaje de comercio de exportaciones no registrado al 2013.

11.12.3 Incrementar al 8,1% la participación de la inversión con respecto al Producto Interno Bruto nominal en el 2013.

11.13.1 Llegar al 3% de la inversión extranjera directa respecto al PIB al 2013.

11.13.2 Triplicar el porcentaje de hogares que destinaron remesas a actividades productivas al 2013.

11.13.3 Aumentar en 69% el volumen de operaciones de la Banca Pública al 2013.

11.13.4 Aumentar en 110% el volumen de montos de la Banca Pública al 2013.

Objetivo 12: Construir un Estado democrático para el Buen Vivir

El neoliberalismo, con su programa de debilitamiento del Estado condujo a que éste pase a ser la expresión de los intereses de los grupos económicos, que organizaron las instituciones públicas en función de extraer recursos a la población para transferirlos a las élites privadas, dando lugar a los llamados “Estados predatorios”.

La implementación de la nueva estrategia para el Buen Vivir requiere de un profundo proceso de transformación del Estado. Recuperar la soberanía nacional y lo público, entendido como lo que es de todas y todos, supone un proceso radical de democratización, una de cuyas aristas es precisamente la democratización del propio Estado.

La primera dimensión de la democratización del Estado implica la recuperación y fortalecimiento de sus capacidades de planificación, regulación, control y redistribución, desprivatizarlo y hacer posible que represente efectivamente el interés público. La reforma institucional persigue construir un Estado inteligente, dinámico y estratégico, que requiere la consolidación de un servicio civil eficiente, meritocrático y orientado por resultados.

La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural constituye la segunda dimensión del proceso de democratización. Supone un amplio proceso de reforma institucional que permita viabilizar las políticas interculturales y de fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos del Ecuador para el ejercicio de sus derechos colectivos. Para ello, el reconocimiento de sus territorios ancestrales y de sus formas propias de gobierno, en el marco del proceso de constitución de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas y de los Pueblos Montubios, constituye un imperativo, ligado a la tercera dimensión del proceso de democratización del Estado: la construcción de un Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado.

Un Estado radicalmente democrático es necesariamente un Estado cercano a la ciudadanía, que se reconoce en su diversidad territorial y cultural. De ahí la necesidad de impulsar un fuerte proceso de desconcentración del ejecutivo y de descentralización hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Construir una gestión pública vinculada a la gente y eficiente supone un trabajo articulado entre los distintos niveles de gobierno, de modo que la acción pública se complemente y permita alcanzar colectivamente el Buen Vivir. Para ello, se debe impulsar una organización territorial equitativa que favorezca la solidaridad y las autonomías responsables y el fortalecimiento de la planificación y su articulación entre los distintos niveles de gobierno.

Este proceso tiene como sujeto, centro y fin de la acción pública al ser humano. De ahí que la cuarta dimensión del proceso de democratización del Estado es el impulso a la participación social y ciudadana en todos los niveles de gobierno.

El Estado es un actor clave del cambio, como garante del funcionamiento adecuado del mercado y de la corrección de sus tendencias autocentradas y monopólicas, y como actor privilegiado para la provisión universal de un conjunto de bienes y servicios públicos destinados a asegurar el cumplimiento de los derechos de las personas.

Políticas

12.1. Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir.

12.2. Consolidar la nueva organización y rediseño institucional del Estado que recupere las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación.

12.3. Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado.

12.4. Fomentar un servicio público eficiente y competente.

12.5. Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación.

12.6. Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación.

12.7. Impulsar la planificación descentralizada y participativa, con enfoque de derechos.

Metas

12.1.1 Alcanzar el 12% de indígenas y afroecuatorianos ocupados en el sector público al 2013.

12.3.1 Alcanzar el 82% de viviendas con acceso a agua entubada por red pública al 2013.

12.4.1 Mejorar en un 60% la percepción de las personas respecto a la preparación de los funcionarios públicos al 2013.

12.5.1 Aumentar al menos a 7 la percepción de calidad de los servicios públicos.

12.6.1 Disminuir a 11% las pérdidas de electricidad en distribución al 2013.

8. Estrategia Territorial Nacional

La Estrategia Territorial Nacional está concebida como el conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio, que constituyen referentes importantes para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con los objetivos y metas definidas en el Plan y es, adicionalmente, un instrumento de coordinación entre niveles de gobierno que debe ser complementado con procesos de planificación específicos en cada territorio.

El territorio es un sistema complejo y dinámico que se transforma continuamente, desde esta perspectiva, este instrumento debe ser flexible para incorporar de manera permanente y democrática, las visiones y los aportes que provienen de actores institucionales y ciudadanos que inciden en él.

8.1. Un nuevo modelo territorial para alcanzar el Buen Vivir

El territorio y la geografía son depositarias de la historia económica, política, social de un país o región, siendo la expresión espacial de los diversos modos de acumulación y distribución de riqueza. Desde esta perspectiva, es el territorio donde se concretizan y plasman las diferentes políticas, tanto públicas como privadas. La lectura de la ocupación actual del territorio ecuatoriano nos permite entender los procesos de cambio en los planos económicos, culturales y políticos, es a su vez la geografía la que ha ido condicionando la localización de infraestructuras, los modos de transporte, los sistemas de producción agrícola y la ubicación industrial.

La configuración espacial[49] y la construcción de un territorio están relacionadas con la distribución geográfica de los objetos que se definen a partir de procesos sociales, históricos y culturales en función de flujos y formas específicas (Santos M., 1992).

Es decir, lo territorial en la actualidad, no debe ser entendido únicamente como lo físico-espacial, sino como una concreción real de la cultura en interacción con la naturaleza, dicho de otra manera "los procesos socio-naturales se proyectan en ámbitos territoriales". (Coraggio, 2009:13) generando una serie de relaciones dinámicas complejas.

En esta perspectiva, el territorio tiene una relación directa con el concepto del Buen Vivir planteado en el Plan, pues logra armonizar el concepto de economía endógena e inserción estratégica en el mundo, con la capacidad de acogida territorial, la satisfacción intergeneracional de las necesidades humanas y el respeto a los derechos de la naturaleza.

49 El espacio es indivisible y complejo, por ello es necesario reconocer que cualquier categoría de análisis o de acción implica un nivel de abstracción.

El análisis del territorio plantea también la necesidad de trabajar escalas diferenciadas que aluden a diferentes ámbitos de interrelación entre sistemas de objetos y sistemas de acciones. Allí se encuentra una gradación que va desde la relaciones de proximidad que aluden a los ámbitos de vida cotidiana hasta las relaciones supranacionales de interrelación entre Estados.

En esta perspectiva, la Estrategia Territorial Nacional está planteada a la escala del territorio nacional, establece el posicionamiento del Ecuador con el mundo y busca transformar el territorio ecuatoriano con el objeto de lograr una mejor repartición geográfica entre áreas urbanas y rurales, que permitan el avance equilibrado y sostenible de los asentamientos humanos en el territorio. Además, diseña lineamientos de política pública para la gestión y planificación del territorio ecuatoriano, cuyo objeto es lograr una mejor coordinación de acciones sectoriales y busca un adecuado nivel de complementariedad y retroalimentación entre niveles de gobierno.

Para ello, es necesario planificar de manera técnica, estratégica y participativa. Mediante un proceso continuo, coordinado, concurrente, complementario y subsidiario, siempre enfocado a generar capacidades locales, entendiendo que la coexistencia de varias culturas nos plantea visiones y aproximaciones diferentes para solucionar problemas similares. Solo esto permitirá una descentralización ordenada y una gestión equitativa, inclusiva y sustentable que favorezca la estabilidad económica, la prevención, la transparencia, la solidaridad y la corresponsabilidad.

8.2. Configuración del territorio ecuatoriano a lo largo de la historia

La configuración del territorio ecuatoriano tiene su origen en el preincaico: la sierra norte tuvo como centro articulador Quito desde esa época. Tras la llegada de los Incas y el establecimiento del Kapac Ñan como eje articulador del territorio se conformaron asentamientos, organizados en función de ayllus y llactas con un manejo de diversos pisos ecológicos e intercambios regionales para el abastecimiento de productos. Se conformó un sistema jerarquizado desde el Cuzco hacia Quito pasando por Cuenca y relacionando lo que actualmente son las capitales provinciales.

Los españoles fundan las ciudades sobre estas estructuras incaicas y preincaicas y su sistema de dominación incluyó la apropiación de territorios por parte de colonos y el desplazamiento de poblaciones indígenas configuró la ocupación del territorio en los valles centrales de la sierra, a través del sistema de haciendas y obrajes, mientras que en el sur de la sierra y en la amazonía la ocupación del territorio giró en torno a los sistemas de explotación minera denominado mitas.

En el siglo XVIII se estableció un naciente sistema fluvial, para el intercambio de productos agrícolas y de comercio regional que conectaba el puerto de Guayaquil con otras poblaciones de la costa, ésto permitió la consolidación de asentamientos en la cuenca alta y baja del río Guayas.

8.2.1. El modelo territorial republicano

Ecuador ha sido un país primario-exportador desde sus inicios como República, siempre sujeto a las variaciones del mercado mundial y dejándose llevar por las necesidades de consumo de los países industrializados, quedando condicionado su desarrollo a fuentes exógenas a su control.

Al interior del país, esto se ha replicado, las grandes urbes también generaron procesos extractivos para con sus entornos, y las clases influyentes consolidaron un modelo que mantenía sus privilegios en desmedro de los derechos de los demás. Las consecuencias han sido ampliamente estudiadas desde lo social, pero las repercusiones se han materializado también en un modelo territorial excluyente, estratificado e inequitativo.

El modelo de acumulación expandió con el tiempo las brechas entre territorios ricos y territorios pobres. Este proceso se tradujo en infraestructuras que priorizaron las zonas extractivas orientadas hacia los grandes mercados mundiales antes que las redes internas del país. El esquema de conectividad, de ese modo, profundizó el

crecimiento desigual de las regiones. Entre los años 1980 y 1990 se agudizó la situación gracias a la agenda neoliberal. Así, se consolidó el bicentralismo de Quito y Guayaquil (Verdesoto, 2001) y, junto con él, un modelo degenerativo de asimetría en los territorios.

Hacia finales del siglo XIX, el país ya contaba con 15 provincias, 10 serranas y 5 costeñas, las amazónicas fueron fundadas en el siglo XX, algunas muy recientemente. Si bien la fundación de muchas de estas provincias no correspondió a una dinámica demográfica, su establecimiento se fundamentó en el modelo de aprovechamiento de la riqueza y en los cacicazgos regionales que se fueron estableciendo. Es hacia la segunda mitad del siglo XX que el ritmo del crecimiento aumenta, entre 1950 y 2001 los ecuatorianos se cuadruplican en número aunque con marcadas diferencias regionales. (León, J., 2009).

La red de asentamientos humanos del Ecuador responde a los modelos de desarrollo de su devenir histórico, en función a las diferentes formas de apropiación de la riqueza, así tenemos claramente marcadas las etapas de la agro-exportación de cacao que desarrolla algunas ciudades interiores de la costa. Posteriormente la época bananera desarrolla los puertos y los accesos a ellos, luego un primer proceso de industrialización consolida la troncal víal de la sierra y finalmente, una etapa de explotación petrolera en la que los oleoductos, las grandes infraestructuras de la industria petrolera y las carreteras vinculadas se instalaron en la zona norte de la Amazonía. El poblamiento de su territorio ha ido evolucionando y conformando una estructura nacional concentrada y poco uniforme, gracias a la influencia de varios factores, siendo los principales los económico-productivos, las infraestructuras, los servicios y las redes viales.

8.2.2. El espacio geográfico ecuatoriano[50]

La cordillera Andina divide al territorio continental del Ecuador en 3 macro-espacios o regiones naturales: Costa, Sierra, Oriente. Esta división es mucho más que un conjunto de indicadores de altura, de suelos, de clima, porque conlleva una distinción particular cultural y social que se ha construido durante siglos. Se trata sobre todo de la yuxtaposición de matrices culturales diferenciadas desde el punto de vista de la composición étnica, de los comportamientos demográficos, de la evolución de las relaciones sociales, de la génesis de las estructuras y dinámicas económicas.

Esta oposición - yuxtaposición no implica una separación, aunque las cordilleras constituyen un obstáculo apremiante. La movilidad de las poblaciones y el desarrollo de una sociedad nacional inducen transferencias y cambios.

La región Costa ocupa una mejor situación en el marco de la economía nacional fruto de dos ciclos agro-exportadores importante, mientras que la región del Oriente tiene la peor situación a pesar de ser generadora de riqueza, a través de la explotación petrolera, esta condición dada por el cierre oriental, el obstáculo andino y la mala distribución de la riqueza generada en la región.

Complementariamente a la división geográfica, en el país se han consolidado dos ejes principalmente norte-sur: la franja costera, que incluye ciudades porteñas Guayaquil, Manta, Puerto Bolívar y Esmeraldas; y, la Panamericana con las ciudades Quito, Ibarra, Ambato, Cuenca y otras.

Ambos ejes constituidos por nodos de desarrollo (grupos o redes de ciudades) y infraestructura de transporte. En el caso de la franja costanera vinculados a la producción agrícola, sobre todo aquella de exportación y a los puertos de salida. El caso del eje de la Panamericana obedece a una articulación del territorio previa a la conquista española que no se perdió a través del tiempo y constituye el eje vinculante del territorio nacional de la serranía y del país con sus vecinos.

A lo largo de la historia dos ciudades se han desarrollado con mayor dinámica que el resto

[50] Esta sección está sustentada en varias publicaciones de Jean Paul Deler en las que se difundió una interpretación del funcionamiento territorial del Ecuador. Esta lectura permite clarificar el sistema territorial nacional y avanzar hacia una interpretación de sus elementos estructurales.

del país – Quito y Guayaquil. Cada una con su identidad propia: Quito, ciudad andina, capital, y centro político, y Guayaquil ciudad tropical, puerto internacional y motor económico. Juntas representan cerca del 30 % de la población.

Entre las dos grandes ciudades del país se ha formado un área con mayores densidades poblacionales y niveles más altos de conectividad debido a la convergencia entre las zonas de influencia de ambas metrópolis, en conjunto a la zona de impacto del eje de conexión Quito-Guayaquil. Fuera de este centro se reconoce un conjunto de centros urbanos más pequeños, pero a menudo muy poblados, los cuales se encuentran en el radio de influencia de Quito, de Guayaquil y, en algunos casos, de las dos. Hacia los extremos, se encuentran las márgenes selváticas y las zonas fronterizas poco pobladas. Se evidencia una tendencia a la gravitación de los centros urbanos de segundo nivel en torno a los dos polos metropolitanos.

8.2.3. Hacia la reconfiguración del territorio nacional

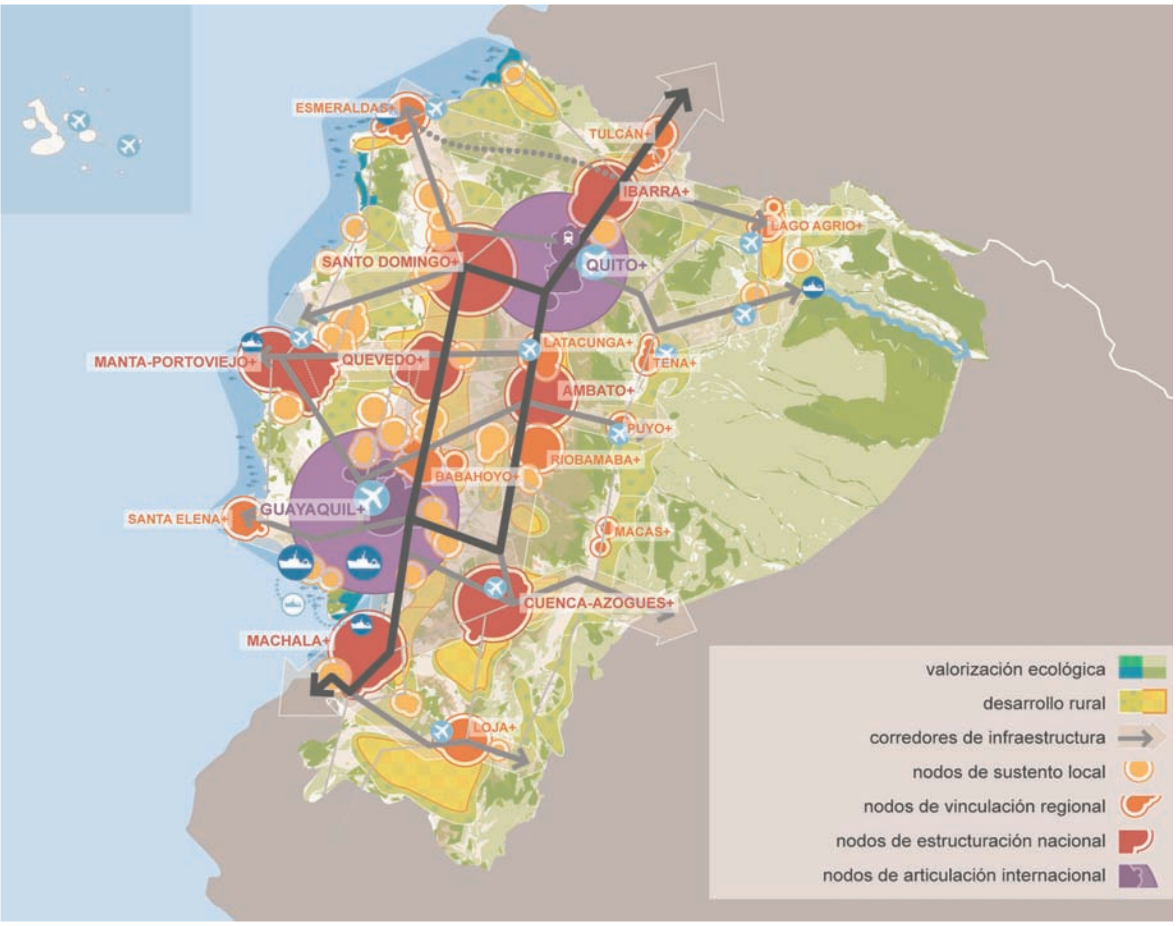
El impulso a una transformación de la estructura del territorio nacional requiere que las políticas públicas se articulen con las condiciones y características propias de los territorios, y promover sinergias inter- e intra-regionales y sistemas red que favorezcan el desarrollo endógeno del país. Los territorios deben ser entendidos con funciones específicas y articularse de manera complementaria, sin distinciones entre lo urbano y lo rural, sino con políticas que promuevan la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso equitativo a servicios básicos, salud, educación, nutrición, hábitat digno, entre otros. Se pretende rebasar concepciones planas que propugnan la competencia y no la complementariedad, que pretenden hablar de territorios ganadores, sin comprender que no deberían existir territorios perdedores.

La estrategia territorial construye referentes tanto para las políticas sectoriales como para las instancias públicas de todos los niveles mediante criterios y lineamientos específicos concebidos en concordancia con la Constitución y los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir y así permite encaminar las acciones públicas hacia la consecución de resultados territoriales de impacto. Sin embargo, la planificación requiere de una constante retroalimentación en función de la información nueva que se produce y de los procesos participativos de planificación y gestión territorial.

Cabe remarcar que construir un país territorialmente equitativo, seguro, sustentable con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios sólo será posible a partir de una optimización de las inversiones acompañada de reformas político-administrativas acordes. Bajo esta perspectiva, la estrategia territorial se plantea desde siete temáticas:

- Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.
- Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria.
- Jerarquizar y hacer eficientes la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía.
- Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.
- Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
- Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana.
- Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

Mapa 8.1: Expresión gráfica de la Estrategia Territorial Nacional[51]



Fuente: SENPLADES, 2009
Elaboración: SENPLADES

8.3. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos

La consolidación de una estructura nacional policéntrica debe ser entendida como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio (CE, 2004). Se trata de la estructuración de una red de ciudades o unidades urbanas de diferente tamaño, complementarias entre sí, que comparten una o varias actividades económico-productivas y que deben lograr una cohesión social, económica y territorial siguiendo los principios para el Buen Vivir.

Se busca con ello garantizar derechos, integrar servicios con criterios de universalidad y solidaridad; promover actividades y encadenamientos productivos; controlar y moderar el crecimiento urbano en base a las capacidades ambientales del entorno; y fomentar el manejo factible de los desechos y elementos contaminantes; así como la generación de investigación, ciencia y tecnología en función de las necesidades específicas de los territorios.

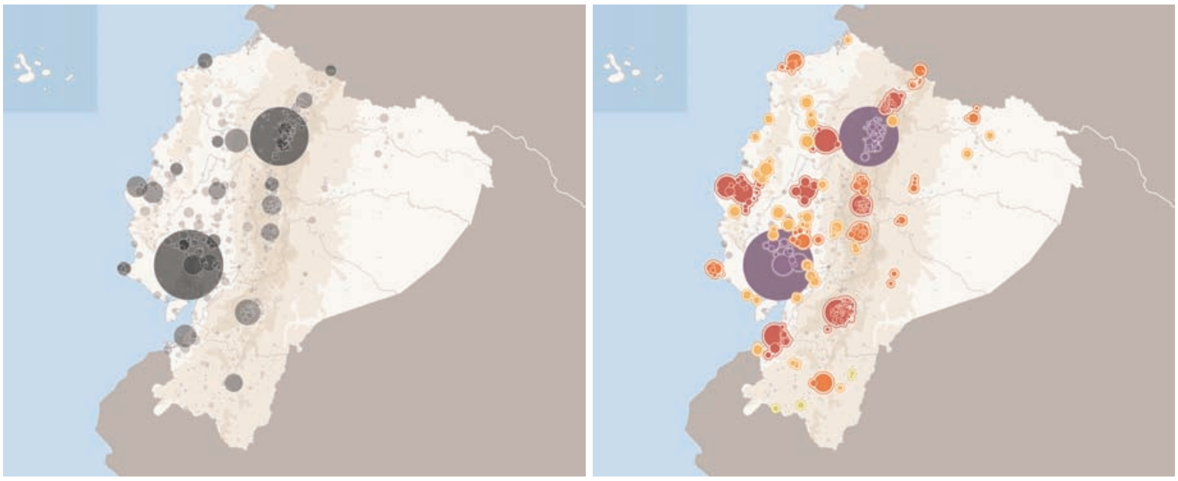
[51] Los mapas que se presentan a todo lo largo de la Estrategia Territorial Nacional son indicativos, se ha utilizado una visualización gráfica en base a coremas para la representación del territorio nacional, serán la planificación sectorial y los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial que formularán cartografía más precisa de cada aspecto de su competencia.

La rápida urbanización del país en las últimas décadas ha creado un sistema urbano denso con asentamientos en red (grupos o nodos urbanos) que comprenden los diferentes poblados, ciudades contiguas y áreas conglomeradas que muestran una serie de desequilibrios territoriales. Por otro lado, existen zonas con limitaciones derivadas de sus características geográficas, áreas periféricas con serios problemas de accesibilidad y territorios dispersos rurales; todos ellos con fuertes problemas de precarización y pobreza.

Superando la lectura tradicional de la bipolaridad Quito-Guayaquil y de una serie de "ciudades intermedias" más pequeñas en términos de peso poblacional, la distribución demográfica del país evidencia la existencia de grupos de ciudades contiguas o áreas conglomeradas donde se dan fuertes relaciones sociales, culturales y económicas que permiten identificar un Ecuador menos polarizado con una tendencia clara y natural a conformarse de manera policéntrica.

En virtud de estas características del territorio nacional, a partir de las categorías de rango de tamaño y proximidad, se identifican cuatro categorías de grupos urbanos a fin de mejorar la distribución de servicios e impulsar las sinergias. La generación de esta tipología no excluye la posibilidad de servicios adicionales para cada grupo urbano, sin embargo delimita también una base sobre la cual deben garantizarse los servicios y la infraestructura.

Mapa 8.2: Análisis de asentamientos humanos que incorpora relaciones poblacionales y funcionales



Nota: Estos grupos urbanos se han denominado:

- *de sustento*, con 20.000 a 50.000 habitantes que se perfilan como centros de acopio y comercio zonal
- *de vinculación regional*, con 200.000 a 500.000 habitantes, que se estructuran como centros de intercambio regional y un nivel de industrialización de primer orden
- *de estructuración nacional*, con 500.000 a 1´000.000 habitantes, que se perfilan como centros de investigación, transferencia de tecnología y procesamiento industrial más avanzado, a la vez que una mayor diversificación productiva
- *de articulación internacional* con 2´000.000 a 3´000.000 habitantes que por su escala estructuran un conjunto de servicios financieros, administrativos y de intercambios comerciales nacionales e internacionales.

Fuente: INEC, 2001. Proyección de población, 2009.

Elaboración: SENPLADES - Dirección de Planificación Territorial/Subsecretaría de Planificación.

Si bien es cierto que esta conformación no parte de la división político-administrativa, es un ejercicio imprescindible para generar propuestas mancomunadas que transformen el esquema territorial actual. Esta visión sin duda, exige una colaboración voluntaria de las autoridades locales para fomentar la capacidad de todo el grupo urbano en beneficio de todas las partes.

8.3.1. Garantía de derechos y prestación de servicios básicos

El sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado y complementario apoya al mejoramiento de la cobertura de servicios básicos a fin de impulsar el acceso universal de la población a los mismos. En este ámbito tenemos dos niveles:

- La ampliación progresiva de servicios que atienden a la garantía de derechos, tales como, salud, educación y protección social. Además, se requiere identificar áreas que, dada la brecha histórica y la exclusión de ciertos grupos poblacionales, demandan una atención intensiva o itinerante para restaurar y promover el acceso a derechos.
- La dotación y mejoramiento de servicios básicos tales como agua potable, alcantarillado -con su respectivo sistema de tratamiento de aguas- y manejo de los residuos sólidos.

La planificación de los grupos urbanos debe buscar articular funciones entre ellos, complementar proyectos y gestionar infraestructuras y equipamientos especializados para lograr una mejora en las capacidades de sus territorios. Por otra parte, los gobiernos autónomos descentralizados deberán prever reservas de suelo para equipamientos de salud, educación y áreas verdes recreativas de acuerdo a las necesidades existentes en su territorio.

Cada tipo de red de asentamientos humanos o grupo urbano tiene requerimientos particulares que le permiten potenciar sus funciones en el contexto nacional. El cuadro que se muestra a continuación resume las articulaciones necesarias a reforzar para cada tipo de grupo urbano.

Cuadro 8.1: Funciones según tipología de grupos urbanos

Caracterización	Tipología de Grupo Urbano			
	De Sustento	De Vinculación Regional	De Estructuración Nacional	De Articulación Internacional
Población al 2025	Rango entre 75.000 y 100.000 habitantes	Rango entre 250.000 y 500.000 habitantes	Rango entre 750.000 y 1'000.000 habitantes	Rango > 2'000.000 habitantes
Educación	Educación básica, media, bachillerato. Colegios Técnicos y centros artesanales, escuelas taller y centros de investigación experimental.	Colegios Técnicos y centros artesanales, escuelas de taller, y centros de investigación experimental de acuerdo a vocaciones productivas.	Institutos de educación superior; conglomerado de universidades. Capacidad entre 50.000 a 100.000 estudiantes.	Institutos de educación superior; conglomerado de universidades. Capacidad entre 100.000 a 250.000 estudiantes.
Salud	Hospitales Básicos, unidades de emergencia, hospitales del día, consultorios medicos y dentales.	Hospitales Básicos, unidades de emergencia, hospitales del día, consultorios medicos y dentales, centros de rehabilitacion fisica. Hospitales generales y clínicas.	Hospitales de especialidades.	Hospitales especializados y de especialidades.
Temas Productivos	Centros de acopio, bancos de semillas, venta de productos agrícolas.	Concentraciones de industrias y manufacturas, empresas transportistas.	Economía de tecnología, plataformas productivas (relacionados a las universidades).	Servicios financieros, economía de alta tecnología, parques industriales.
Movilidad, Energía y conectividad.	Red vial secundaria, con dos carriles por sentido.	Red vial secundaria, con dos carriles por sentido.	Aeropuertos nacionales, red vial secundaria con dos carriles por sentido. Puertos nacionales.	Aeropuertos y puertos internacionales, transferencias multimodales, red vial principal con tres carriles por sentido.

Fuente: SENPLADES, 2009
Elaboración: SENPLADES

8.3.2. Productividad, diversificación productiva y generación de valor agregado de los territorios

La productividad territorial requiere de sinergias entre los diferentes sistemas productivos, tanto rurales como urbanos, para que en cada uno de ellos se perfilen estrategias que promuevan la economía endógena. Es importante relevar el concepto de productividad sistémica por encima del de competitividad, pues se pretende el funcionamiento de sistemas tipo red que tiendan a perfeccionarse en el sentido de servir mejor a un modelo de desarrollo que privilegie las articulaciones y complementariedades para el mejoramiento de las condiciones de vida. A la competitividad se la piensa desde las posibilidades de integración a distintos niveles, tal como demandan los procesos de *globalización*.

Para superar la dicotomía entre lo urbano - rural, en la que la producción agrícola entra en el sistema nacional e internacional, sin que exista una relación de consumo hacia los nodos urbanos más cercanos, y en la que los centros urbanos ofrecen servicios y productos que tienen poca relación con la producción local, es necesario la conformación o fortalecimiento de la estructura policéntrica, desde una perspectiva de cadena de valor y generación de empleo. Esto implica fortalecer los nodos *de sustento (agro)-productivo*, correspondientes a los ámbitos básicos del desarrollo rural; vincular éstos a la productividad sistémica en un enfoque diversificado en varias escalas correspondientes con las diferentes tipologías de grupos urbanos establecidas, donde: el grupo *de vinculación regional* se especialice en procedimientos primarios -industrias o manufacturas de primer orden, procedimientos de uno o dos productos primarios; los *de estructuración nacional* se enfoquen hacia procedimientos avanzados -industrias especializadas donde confluyen varios productos primarios; y los *de articulación internacional* se orienten en procedimientos especializados -industria de (alta) tecnología, especialización científica. Otra entrada de especialización productiva, con un alto potencial redistributivo, es el turismo.

8.4. Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria

El Buen Vivir en los territorios rurales se sustenta en recuperar la producción nacional de alimentos, principalmente campesina, para garantizar la reproducción social de la población rural y articular el desarrollo rural equitativo al desarrollo nacional. Para llevar el desarrollo endógeno a los territorios rurales se debe avanzar hacia un modelo de agro-producción sobre la base de la asociatividad, mediante la identificación de unidades de producción agrícola óptimas para cada caso que permitan eficiencia económica de la producción agropecuaria incluyendo generación de empleo, ingresos y riqueza (valor agregado neto) (Brassel, 2008: 11).

Para que este modelo pueda prosperar se requiere de un contexto de soporte básico al desarrollo y el buen vivir en los territorios rurales que tiene que ver con: la democratización de los medios de producción, la promoción de cadenas cortas, la diversificación de la producción; la asociatividad; la disponibilidad de infraestructura de movilidad adecuados, entre otros. Por otra parte, es necesario mejorar los servicios básicos de los asentamientos rurales y crear incentivos hacia actividades comerciales y del sector terciario en las poblaciones rurales. Cada territorio rural de cada provincia requiere de un análisis específico de sus potencialidades productivas y de las condiciones estructurales en las cuales se ha desenvuelto la población rural, incluyendo las especificidades en cuanto a capacidades humanas, incentivos y apoyos.

8.4.1. El contexto territorial básico de sustento al desarrollo rural

Se requiere un contexto de soporte rural que integre los conceptos de cadena corta y diversificación de la producción, en base a:

- Un ámbito espacial con una producción suficientemente diversificada para tener un nivel básico de complementariedad y amplitud de la oferta producida, tanto

para consumo humano como para procesamiento artesanal.

- Un contexto de priorización a la producción autóctona en base a la biodiversidad del medio, potenciando la diversificación de la producción, como parte del reconocimiento a los diversos saberes y conocimientos.
- Una oferta de micro servicios, cerca de los espacios de producción o dentro del mismo contexto espacial de sustento para que los ingresos económicos tengan un destino interior, y produzcan una base más amplia de consumo local.
- Una base mínima de asociatividad que permita que las y los productores tengan un apoyo organizacional que defienda sus intereses frente a los procesos de procesamiento, comercialización y distribución de sus productos.

8.4.2. La diversificación de la producción agroalimentaria: soberana, sana, eficiente

La producción primaria o rural deberá considerar tres principales mercados, en el siguiente orden: el consumo interno que permita garantizar la soberanía alimentaria, la producción para la industria nacional con miras a encadenamiento productivos, generación de empleo y valor agregado a la producción; y, la exportación considerando la inserción inteligente y soberana en el mundo mediante la ubicación de mercados alternativos de productos y destinos.

Diversificar la producción es un eje importante para asegurar las cadenas cortas y el retorno de los flujos de riqueza a los espacios rurales. Además diversifica las fuentes de ingresos, haciendo la economía local menos dependiente de flujos de mercados locales, nacionales e internacionales. Al mismo tiempo introduce conceptos de eficiencia que van más allá de la producción agrícola misma, incorporando todo el ciclo hasta el consumo porque reduce costos e impactos de transacciones y de transporte. Finalmente, contribuye a un desarrollo sustentable porque un espacio de producción diversificada ocupa menos fertilizantes o pesticidas, y puede controlar sus cultivos en base a prácticas agro-ecológicas.

Adicionalmente, desde los territorios rurales se generan las condiciones de base para la soberanía alimentaria, la misma que se sustenta en el reconocimiento del derecho a la alimentación suficiente, sana, nutritiva y culturalmente apropiada, para lo cual es necesario incidir tanto en las condiciones de producción, como de distribución y consumo de alimentos.

En términos de planificación territorial, la zonificación del uso del suelo agrícola debe realizarse en función de la aptitud de los mismos, considerando vocaciones productivas existentes y deberá velarse por el cumplimiento en el uso establecido. También se deberán incorporar mecanismos para la democratización de los medios de producción (tierras, agua, créditos y mercados) así como gestionar sistemas de almacenamiento, de riego y de movilidad adecuados. El mejoramiento de la productividad rural requiere también de apoyo técnico y capacitación así como de investigación agropecuaria.

8.5. Jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad, energía y conectividad

Las infraestructuras de movilidad, energía y conectividad deben ser jerarquizadas de modo que generen corredores adecuados para los intercambios y flujos de acuerdo a cada tipo de territorio, esto permite una selectividad estratégica de la inversión para consolidarla como apoyo a la transformación de largo plazo que el país requiere, y a su vez reducir los eventuales impactos negativos y la generación de riesgos sobre el territorio.

8.5.1. Movilidad: eje vertebral y enlaces horizontales

El término movilidad está enfocado a considerar todos los elementos necesarios para satisfacer las necesidades de las personas de

desplazarse libremente, de comunicarse con otros puntos del territorio, de acceder a los servicios básicos y sociales y a la necesidad de movilización de las áreas de producción y de comercialización. En la actualidad se habla de movilidad sustentable como la satisfacción en tiempo y costos razonables de los desplazamientos requeridos minimizando los efectos negativos en el entorno y mejorando la calidad de vida. La movilidad sustentable en el Ecuador requiere de un mayor y más eficiente flujo interno y externo de bienes y personas. Para lograr este objetivo se requiere un enfoque de movilidad intermodal y multimodal.

La gestión de la movilidad supone ante todo el análisis de la situación actual del transporte de mercancías y pasajeros basado en la demanda y el destino, así como una serie de herramientas destinadas a apoyar y fomentar un cambio de actitud y de comportamiento de los componentes de la movilidad que conduzca a modos de transporte sostenibles. Adicionalmente a esto, es importante contemplar el factor de riesgos en cuanto a la infraestructura para la movilidad, ya que el Ecuador es un territorio que presenta una alta concentración de amenazas ambientales que generan vulnerabilidad de la población y frecuentes restricciones a los flujos de bienes y personas.

La red vial del Ecuador es amplia en cobertura; sin embargo, la falta de jerarquización hace que el mapa vial sea fragmentado e ineficiente. La Panamericana, el corredor central del país, que lo conecta con Colombia y con Perú es poco homogénea con diferentes jerarquías a lo largo de su extensión. La velocidad promedio de su recorrido es de 60 km/h. Es necesaria una estandarización de sus características básicas, incluyendo la velocidad de diseño, el tipo de acceso directo, los tipos de cruces, etc.

En un segundo nivel, se considera una serie de enlaces horizontales o corredores longitudinales. Ellos vinculan a los nodos de estructuración nacional, además de conectarse con el eje vertebral. Las vías de este nivel aportan al desarrollo industrial y a la promoción de encadenamientos productivos, sumando al modelo de desarrollo endógeno.

Un tercer nivel, finalmente, completa la red vial del país. Este nivel forma circuitos cortos en el sistema jerárquico de corredores, complementando al segundo y primer nivel. De ese modo se genera un sistema nacional articulado y jerarquizado.

Para obtener una visión integral del sistema vial es necesario entender las otras infraestructuras fundamentales que la componen: puertos y aeropuertos y además, puentes y terminales terrestres. A esto debe añadirse el fragmentado transporte ferroviario, relegado al olvido por muchos años, que requiere una rehabilitación integral como medio de transporte de pasajeros y como medio para impulsar el desarrollo turístico.

En el sector del transporte aéreo es necesario una clara jerarquización aeroportuaria, una mejora en la calidad del servicio y mejorar el cumplimiento de normativas en cuanto a seguridad aérea. El manejo adecuado de estas infraestructuras es clave para el desarrollo del turismo, tanto interno como externo.

Finalmente cabe remarcar que una adecuada categorización de estas infraestructuras nacionales requiere una articulación con las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados en cuanto a gestión del suelo para garantizar la disponibilidad de equipamientos y servicios complementarios. Desde el ámbito local se debe avanzar en la elaboración de normativas para el adecuado uso del espacio público, privilegiando el transporte público y los sistemas alternativos de movilidad no motorizados.

8.5.2. Generación, transmisión y distribución de energía

El desarrollo del sector energético es estratégico para el Ecuador. En esta perspectiva el desarrollo del sector deberá garantizar el abastecimiento energético a partir de una apuesta a la generación hidroeléctrica que permita reducir de manera progresiva la generación termoeléctrica y un fortalecimiento de la red de transmisión y sub-transmisión, adaptándola a las actuales y futuras condiciones de oferta y demanda de electricidad. Esto deberá complementarse con la

inserción paulatina del país en el manejo de otros recursos renovables: energía solar, eólica, geotérmica, de biomasa, mareomotriz; estableciendo la generación de energía eléctrica de fuentes renovables como las principales alternativas sostenibles en el largo plazo.

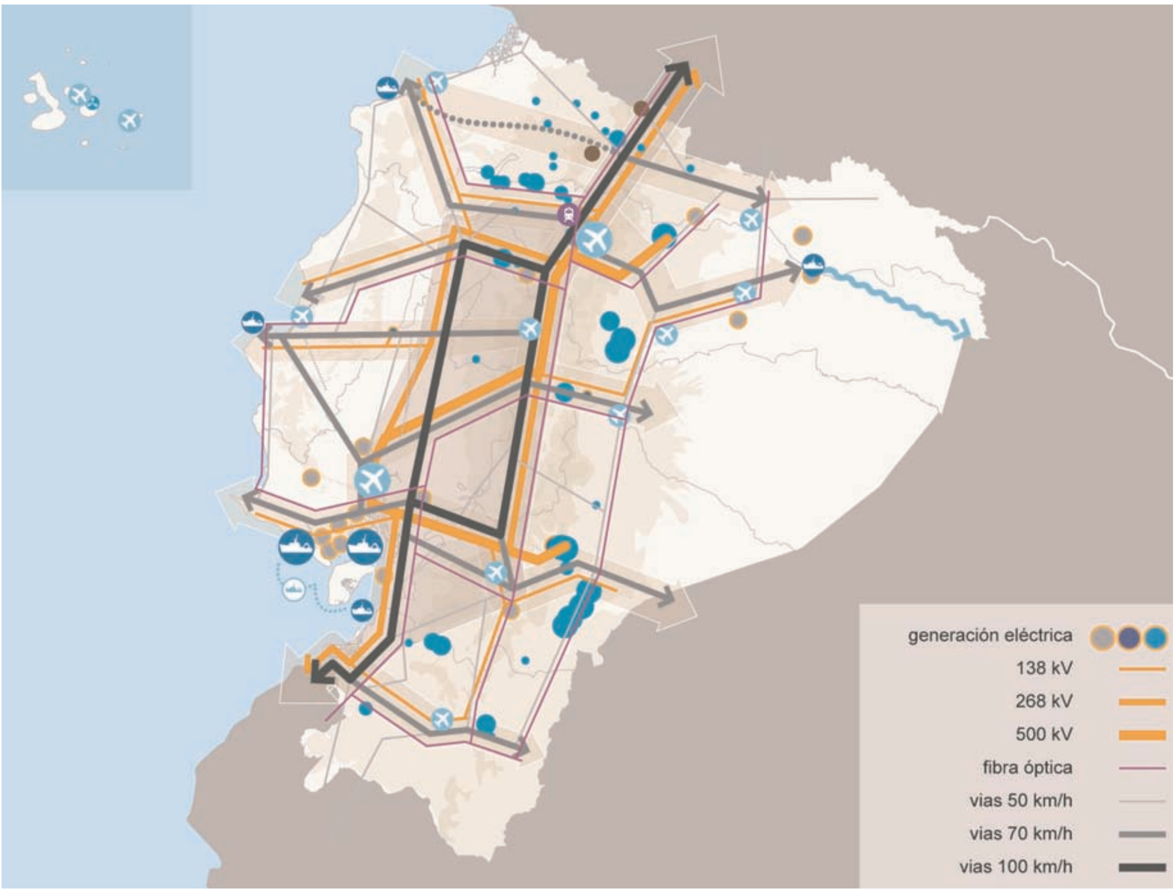
Todas estas intervenciones deberán mantener el equilibrio ecológico de las fuentes para lo cual deberán respetarse exigentes normativas ambientales. Todo ello estará acompañado por políticas de distribución equitativa de la energía, pues es un insumo imprescindible para la industria nacional y el desarrollo productivo del país.

Desde el ámbito local, se debe gestionar la mejora y ampliación del alumbrado público de las localidades así como también la elaboración de normativas específicas para los cascos urbanos históricos en cuanto al manejo de las redes de energía y conectividad. Se deberá priorizar la extensión de las redes eléctricas y de conectividad para zonas rurales.

8.5.3. Conectividad y telecomunicaciones

El sector de las telecomunicaciones se ha desarrollado de manera asimétrica en los últimos años en el Ecuador, por una parte se evidencia un permanente crecimiento en la oferta y demanda de telefonía móvil y por otra, un estancamiento en la oferta de telefonía fija. La tendencia en el mercado mundial demuestra que la telefonía fija todavía puede seguir desarrollándose a partir del uso de nuevas tecnologías y ofrecer nuevos servicios, bajo el concepto de convergencia de servicios, tales como Triple Play (televisión, telefonía e Internet), banda ancha, etc. Por otro lado el acceso a Internet muestra un desequilibrio que privilegia los centros poblados principales.

Mapa 8.3: Corredores jerárquicos de infraestructura de movilidad, conectividad y energía



Fuente: Energía eléctrica (Plan de expansión del sector eléctrico-MEER y Transelectric 2008), Conectividad-fibra óptica (Corp. Nac. Telecomunicaciones, Fondo Solidaridad, 2009), Vialidad (MTOP, 2008), Puertos (Dig. Mer, 2005; IGM, 2003), Aeropuertos (DAC, 2003).

Elaboración: SENPLADES

A nivel nacional se identifica la necesidad de extensión de la red de telefonía fija y el acceso a Internet en el territorio nacional, desarrollando nuevas infraestructuras en zonas urbano-marginales y rurales del país, que permitan democratizar el acceso en escuelas públicas, centros comunitarios y oficinas públicas en todos los niveles de gobierno.

8.6. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables

El Ecuador es un país multidiverso en paisajes, relieves y recursos naturales. El patrimonio natural ecuatoriano es un recurso estratégico de importancia nacional para el Buen Vivir, que debe ser utilizado de manera racional y responsable garantizando los derechos de la naturaleza, como lo establece la Constitución. El paisaje natural ecuatoriano, formado por áreas naturales, agropecuarias y urbanas debe ser entendido como un solo territorio con diferentes usos y vocaciones, conformado por recursos renovables y no renovables, cada uno con sus particularidades específicas y una serie de presiones y conflictos que deben encontrar soluciones integrales en cada intervención.

8.6.1. Biodiversidad

El Ecuador es uno de los 17 países megadiversos del mundo, es el lugar con mayor concentración de especies, albergando entre un 5 y 10% de la biodiversidad del planeta. En la actualidad, más de la mitad de la superficie nacional tiene cobertura natural.[52] El país cuenta con el Archipiélago de Galápagos, el cual es un laboratorio viviente de la evolución de las especies, y con la Amazonía, la cual es una reserva natural mundial, con un patrimonio natural y ecológico sin comparación a nivel mundial en términos de biodiversidad. Sin embargo, la conservación y la valorización e inserción activa de esta riqueza no se ha visto reflejada en su verdadera magnitud.

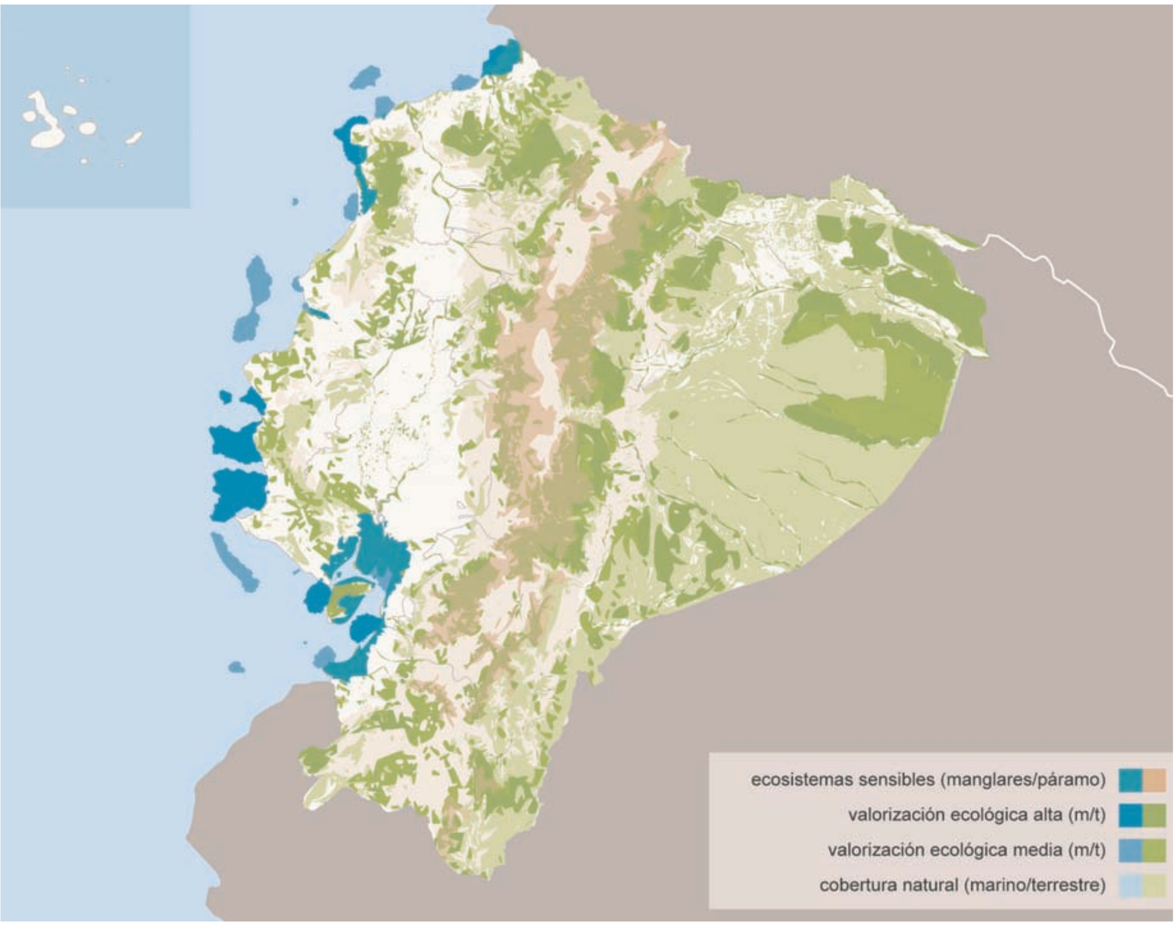
A pesar de la existencia de ciertas áreas que actualmente gozan de categorías de conservación, al ser parte del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), es deber del Estado conservar "todas" las áreas naturales (terrestres y marinas) que aún existen en el territorio nacional, y no únicamente las que se encuentran delimitadas por el PANE, ya que de los procesos ecológicos de las áreas naturales depende el equilibrio de la naturaleza, tanto de la vida humana como del resto de seres vivos.

La naturaleza posee un valor directo e indirecto en las actividades de la sociedad, la bio-diversidad debe ser entendida como fuente importante de ciencia, tecnología y actividad económica derivada, garantía de la soberanía y seguridad alimentaria, fuente del turismo nacional e internacional o fuente de oxígeno, en el caso de los bosques, con una potencial importancia en el mercado de bonos de carbono, a nivel mundial.

La gestión de la biodiversidad terrestre y marina requiere del involucramiento activo de las comunidades en la gestión sostenible de las áreas naturales y sus zonas de amortiguamiento. Además, es importante fomentar la recuperación de suelos degradados, fomentar la reforestación y el manejo sostenible de la tierra. Ello implica también un riguroso control para limitar el crecimiento de la frontera agrícola en base a una identificación de usos del suelo en función de vocaciones y capacidades productivas.

[52] "Las áreas de cobertura de vegetación natural constituyen el 52% del territorio ecuatoriano de los cuales un 17% están conformados por el "Patrimonio de áreas naturales del Estado" (PANE) conformado por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y bloques protectores. Adicionalmente a ello, se suman las áreas de protección marina 1.164 km2 y 47.098,58 km^2 de protección del Archipiélago de Galápagos" (MCPNC, 2009).

Mapa 8.4: Valorización de cobertura natural terrestre y marina



Fuente: Vegetación remanente por ecosistema continental (PROMSA 2002, Ecociencia 1999). Identificación de vacíos y prioridades de conservación para la biodiversidad terrestre en el Ecuador continental (EcoCiencia, TNC, CI, MAE, 2006).

Elaboración: SENPLADES

8.6.2. Gestión de cuencas hidrográficas y recursos hídricos

El agua es un derecho fundamental del ser humano, es deber del Estado garantizar su adecuado uso y distribución, priorizando el consumo humano a otros usos, entre los que se encuentran el riego, la soberanía alimentaria y otras actividades productivas para lo cual es necesario un adecuado control de la contaminación de todas fuentes hídricas.

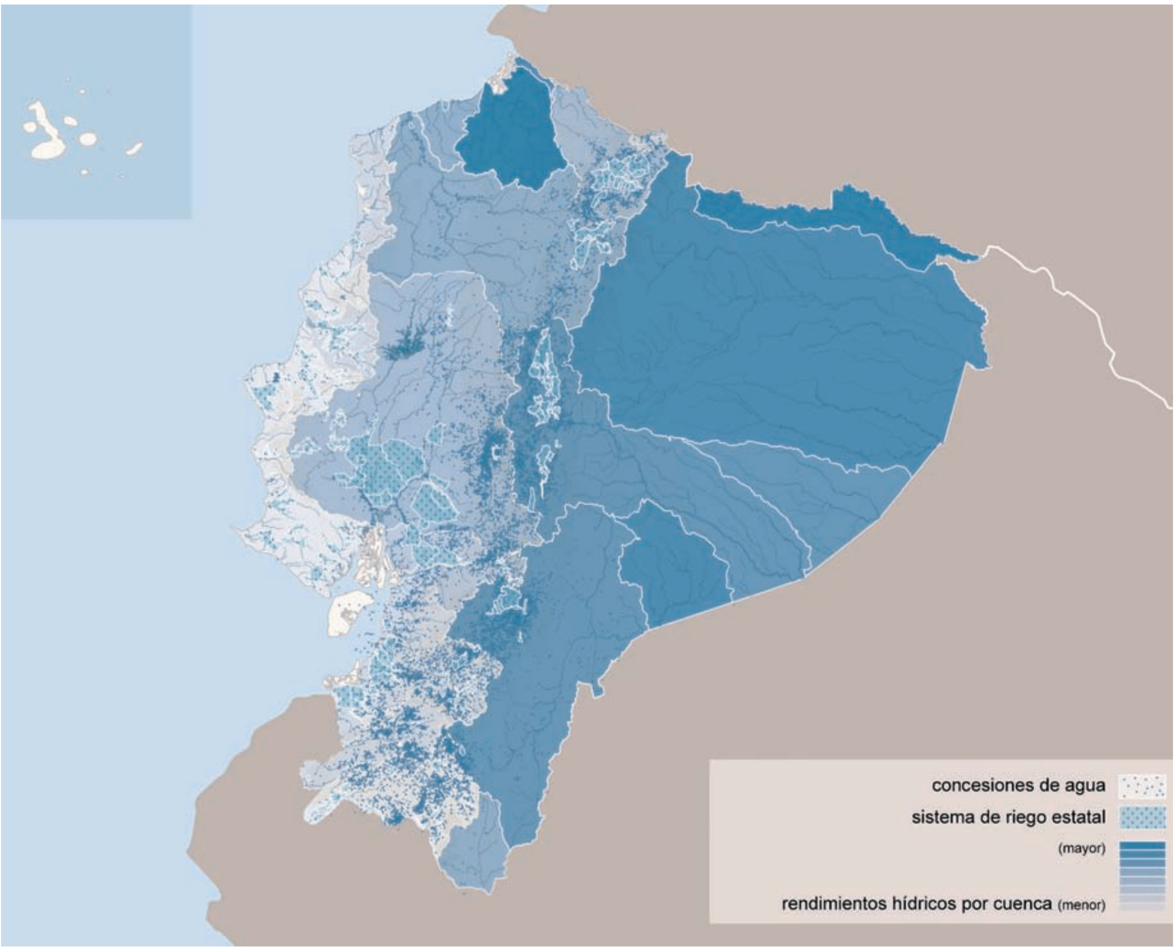
En cuanto a disponibilidad de recursos hídricos, el Ecuador es un país privilegiado. Sin embargo, la distribución de la escorrentía en el interior del territorio es irregular lo que provoca zonas con gran déficit, el cual se agrava en el caso de grandes concentraciones urbanas y la escasa conciencia ciudadana sobre su adecuado manejo y preservación. La estrategia territorial busca lograr el manejo integrado y sustentable del agua en cada una de sus cuencas hidrográficas tanto para consumo humano como para riego y generación de energía. Además, implementar soluciones para minimizar los impactos de las descargas de desechos líquidos y contaminantes sobre cauces naturales.

Ha existido una disminución en el porcentaje de energía generada por fuentes hídricas,

en 1994 representaba el 58%, y se redujo al 42% en el año 2006, debido a la falta de inversión en este sector y el incremento de utilización de termoeléctricas, lo que ha dado lugar a situaciones periódicas de racionamiento eléctrico del país. En este contexto, el Estado tiene como uno de sus más importantes proyectos el cambio de la matriz energética, en el que se pretende aumentar la generación de energía por fuentes hidroeléctricas y de otras fuentes de energía renovables. Se deberá promover el uso responsable y técnico del agua con fines de hidro-generación energética.

Para complementar una visión de gestión integral, será necesario adicionalmente consolidar la cultura del buen uso del recurso agua en la sociedad y prevenir los riesgos ocasionados por inundaciones y sequías. Para que todo esto sea posible, es imprescindible una gestión interinstitucional adecuada que permita mejorar este estratégico recurso. Finalmente, se debe tomar en cuenta la organización social requerida para la administración y gestión con enfoque de cuenca hidrográfica, considerando así, la diversidad de usos y usuarios en base a la prelación constitucional y bajo el precepto fundamental de la accesibilidad universal al agua.

Mapa 8.5: Cuencas hidrográficas y sus caudales hídricos



Fuente: SENAGUA 2009
Elaboración: SENPLADES

8.6.3. Recursos naturales no renovables

Un quinto de la superficie del territorio ecuatoriano posee importantes recursos naturales no renovables: reservas petroleras, yacimientos minerales metálicos y no metálicos. Su explotación – con todas las precauciones que se puedan implementar – tiene impacto ambiental, sin embargo es fundamental en el funcionamiento de la sociedad y como fuente de divisas para el país.

En este contexto, el Estado ecuatoriano reconoce la importancia sustancial de estas actividades para la economía del país y considera que deberán darse exigiendo el estricto cumplimiento de normas ambientales y reglamentos. Por su parte, se ha comprometido a que los primeros beneficiarios de estas actividades productivas extractivas sean las comunidades aledañas a los proyectos. Así también, es necesario implementar acciones para la restauración, rehabilitación y remediación ambiental sobre las áreas extractivas existentes. Considerando además la participación de las comunidades locales en las diferentes etapas de conceptualización y ejecución de los proyectos, todas las obras estructurales del Estado deberán ser debatidas con la comunidad a través de mecanismos como la consulta previa y otras formas de participación social.

8.6.4 Gestión integral y reducción de riesgos

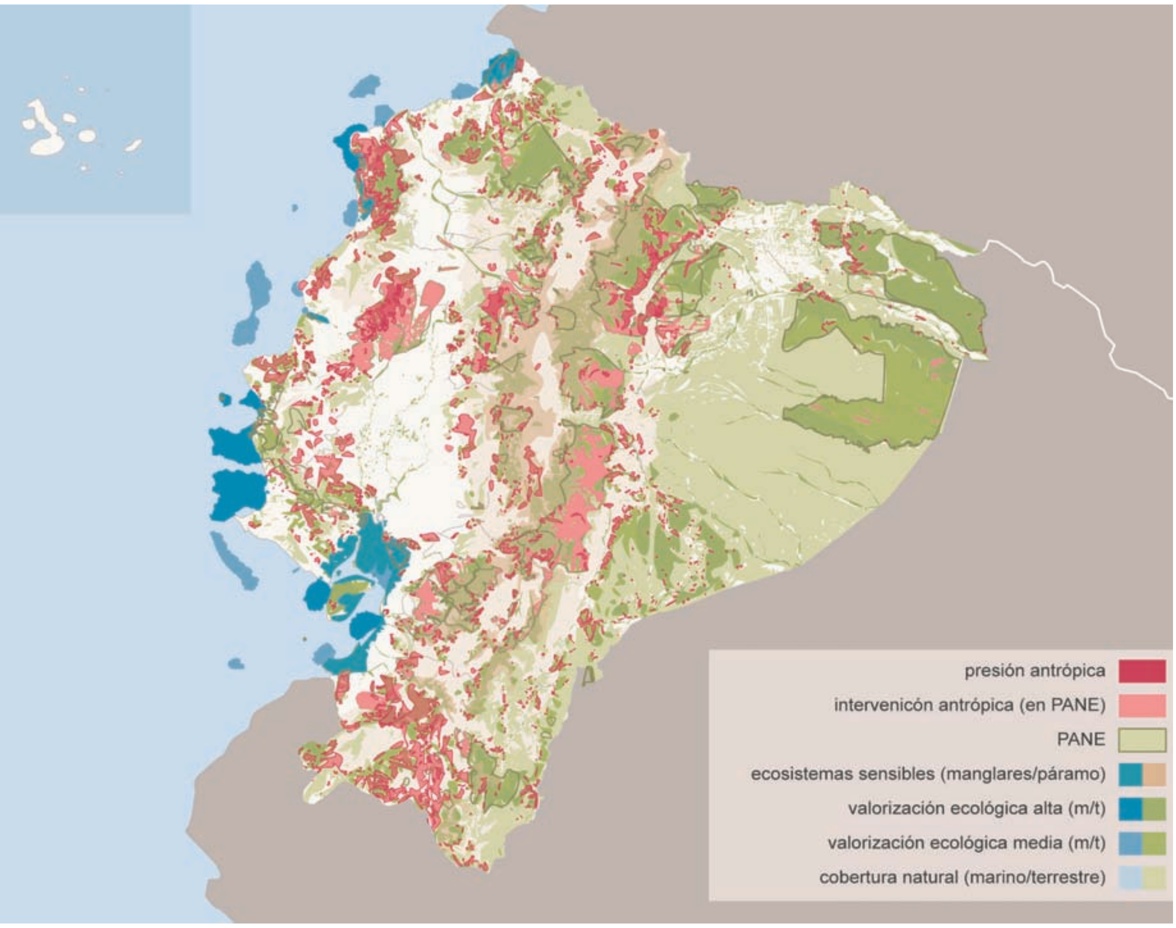
"En el Ecuador varios factores propician la concretización de amenazas, tales como abundantes precipitaciones de elevada intensidad, vertientes empinadas y de gran extensión, formaciones geológicas sensibles a la erosión, planicies fluviales con débil pendiente (cuenca del Guayas), zonas de subducción de la placa de Nazca con la placa Sudamericana (una de las más activas del mundo) que origina terremotos, erupciones volcánicas de tipo explosivo, etc." (Trujillo, D´Ercole, 2003: 111).

Sobre esta serie de manifestaciones naturales se asientan poblaciones, infraestructuras y servicios que no necesariamente han considerado su exposición frente a una amenaza generando un alto nivel de vulnerabilidad del territorio y que enfrentan al país a la ocurrencia de desastres de diferente magnitud. Muchos de estos desastres serían prevenibles si se adoptan medidas como un adecuado ordenamiento territorial, la planificación de la inversión, una cultura de prevención, el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores y un enfoque que privilegie la mitigación de los riesgos ya existentes.

Sin embargo, las emergencias existen en mayor o menor magnitud siempre, entonces el país debe trabajar en respuestas eficientes frente a desastres de diferente magnitud porque solo el adecuado manejo de una emergencia logrará una rápida recuperación sin repercusiones sociales y económicas importantes para el país.

Cabe remarcar la importancia de incorporar de manera transversal la variable riesgos en la planificación y ejecución de toda obra pública a fin de reducir la vulnerabilidad de la población y las infraestructuras.

Mapa 8.6: Cobertura natural y zonas de presión antrópica



Fuente: Mapa de multiamenazas (DINAREN-MAG, INFOPLAN, INAMHI, IGM, IG/EPN, IRD, CEC, 2000).
Elaboración: SENPLADES

8.7. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural

La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural plantea la unidad en la diversidad, donde la sociedad ecuatoriana reconozca la existencia de las nacionalidades indígenas y de los pueblos afroecuatorianos y montubios como sujetos políticos con derechos propios. Una de las finalidades del Estado Plurinacional es garantizar la vigencia de los derechos a diferentes formas de libertad de conformidad a los nuevos sujetos incluidos en el pacto social, de tal manera que ninguno adquiera preeminencia por sobre otros (Chuji, 2008: 11).

En este sentido, son desafíos importantes para el país: reconocer la importancia de territorios culturalmente diversos, de pueblos y nacionalidades y su paulatina conformación como circunscripciones territoriales indígenas de acuerdo a la Constitución, donde se deberán respetar prácticas culturales ancestrales en un contexto de mutuo respeto; revalorizar el patrimonio edificado, proteger los sitios arqueológicos y las prácticas culturales locales, fomentar el conocimiento de la diversidad cultural en la población, incentivar el turismo nacional e internacional respetando y protegiendo los territorios; y reconocer que es necesario iniciar procesos de cogestión territorial integral con agendas programáticas claras desde los diferentes sectores y niveles de gobierno.

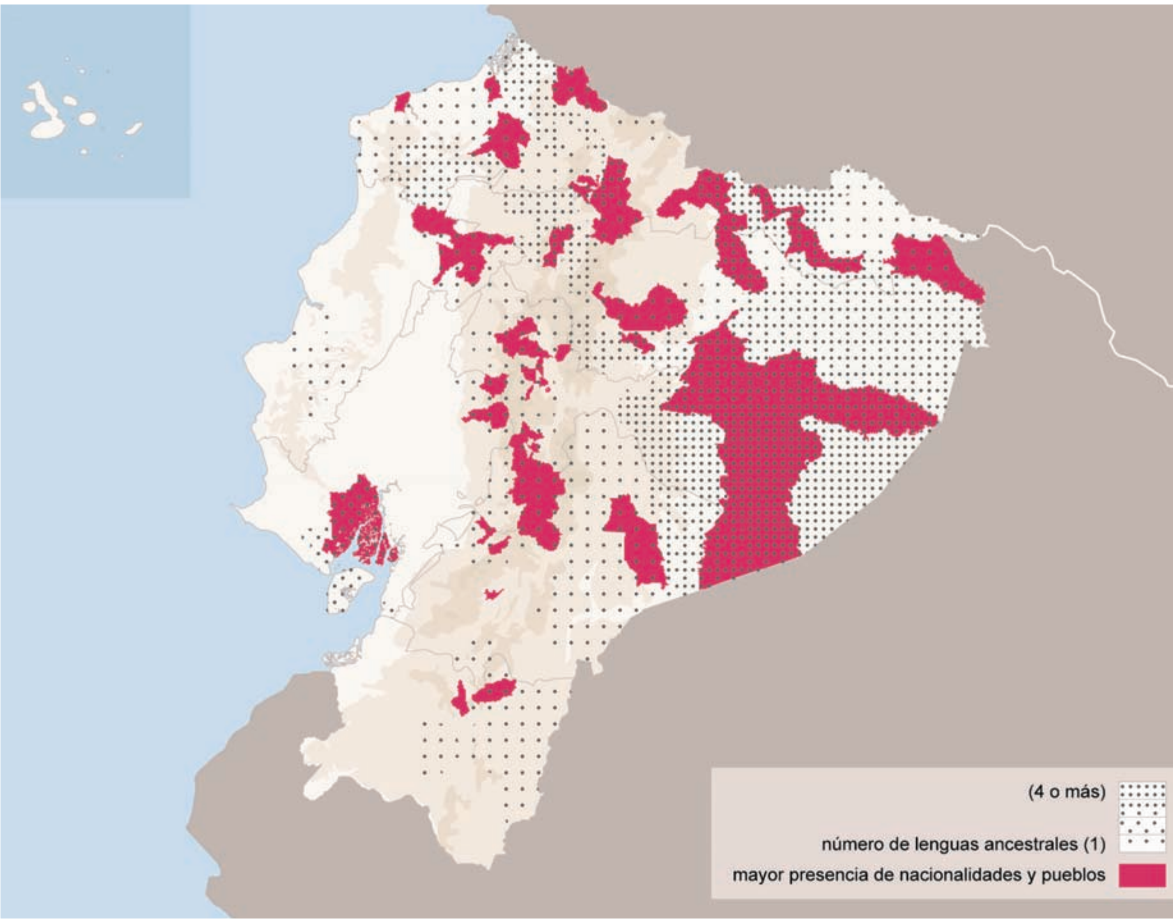
8.7.1. Los pueblos y nacionalidades del Ecuador

El Ecuador está conformado por 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas, afroecuatorianos y

montubios. En su territorio se hablan 12 lenguas que requieren reconocerse, conocerse y potenciarse como parte de la identidad ecuatoriana y el patrimonio histórico cultural del país.

Con la estrategia se propone un modelo territorial que reconozca los derechos de los pueblos y nacionalidades para que sus prácticas de vida, conocimientos y cosmovisiones puedan ser compartidas y valoradas. Fomentar el conocimiento de la diversidad cultural del Ecuador es un elemento básico para el desenvolvimiento de pueblos y nacionalidades, así como la definición de las circunscripciones territoriales y la formulación de sus planes de vida, que se integrarán de manera progresiva a este Plan.

Mapa 8.7: Mayor presencia de pueblos y nacionalidades y lenguas ancestrales



Fuente: SIISE 4.5, Lenguas: INEC, 2001.

Elaboración: SENPLADES

8.7.2 Patrimonio cultural y turismo

El patrimonio cultural tangible e intangible ecuatoriano está conformado por sus lenguas y formas de expresión; edificaciones, espacios y conjuntos urbanos; documentos, objetos y colecciones; creaciones artísticas, científicas y tecnológicas. Todos estos elementos generan un bagaje cultural ecuatoriano muy rico. Sin embargo, la ausencia de una reflexión sostenida y profunda sobre la cultura y sus relaciones con las demás instancias de la vida social (economía, desarrollo social, política, manejo ambiental, educación, salud, etc.), generan una paulatina pérdida material e inmaterial de la base cultural en sí misma. Frente a esto es urgente el reordenamiento del

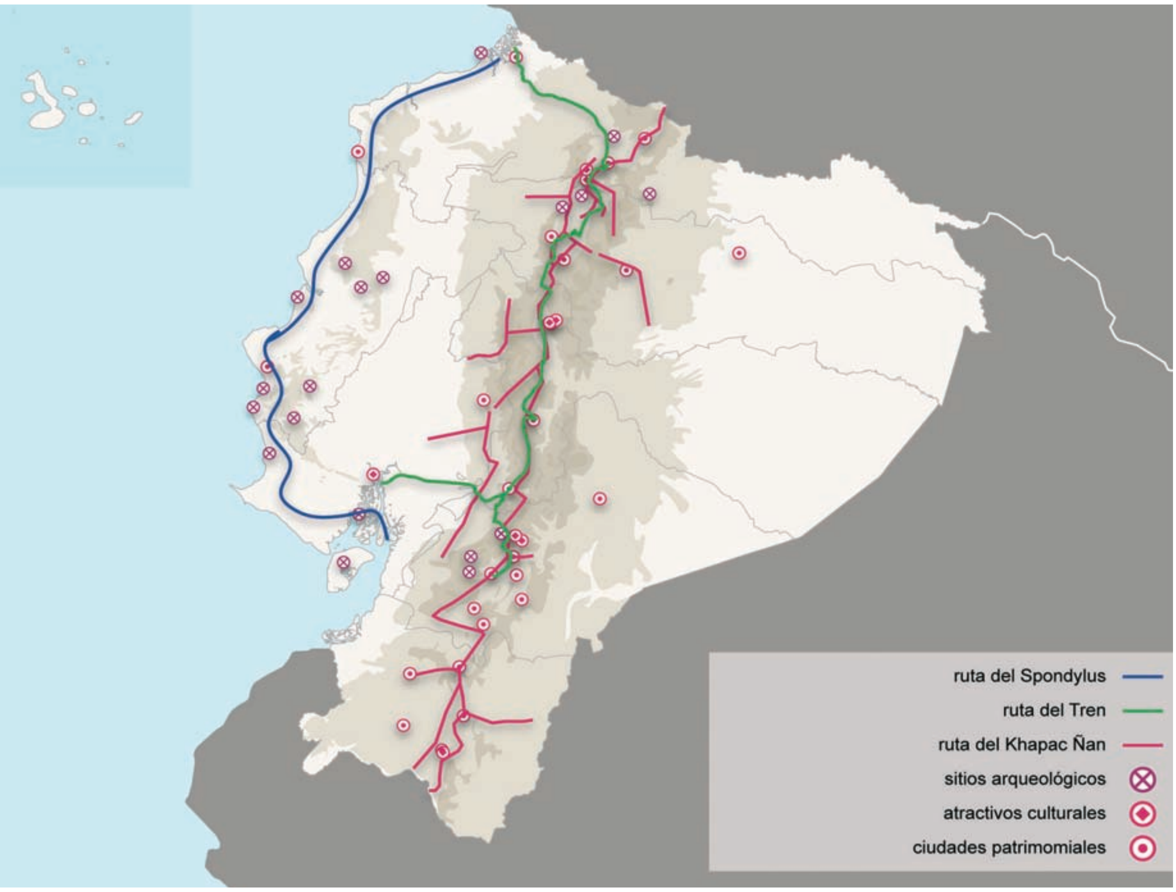
sector cultural de carácter público con el fin de reforzar la creación de un nuevo sistema de valores expresado en el reconocimiento de las diversas identidades, en las cuales nos podamos reconocer todas las personas y potenciar las ricas tradiciones heredadas del pasado.

Desde el enfoque territorial será necesario que las políticas públicas culturales se estructuren de manera equitativa en el territorio, equilibrando la inversión hacia los sectores y las prácticas menos conocidas y privilegiadas.

La riqueza cultural y el patrimonio natural de gran biodiversidad, hacen del Ecuador un destino turístico privilegiado. No obstante, muchos de los territorios con vocación turística son zonas con pobreza y bajo nivel de cobertura de servicios cuyos habitantes han sido relegados de los beneficios de la actividad turística. Frente a ello, es necesario retomar una vez más el concepto de economía endógena enfocando la actividad turística sostenible, como opción para las poblaciones locales y canalizando sus beneficios en mejoras a su calidad de vida.

Finalmente, no podemos perder de vista el paisaje construido del Ecuador formado por poblados y ciudades; arquitecturas de distintas épocas y orígenes. Entre ellos cabe destacar las 22 ciudades consideradas patrimonio cultural de la nación, dos de ellas, Quito y Cuenca, ostentan el título de Patrimonio Cultural de la Humanidad. Es necesario implementar políticas que incentiven la conservación, restauración y mantenimiento de este patrimonio.

Mapa 8.8: Las ciudades patrimoniales, rutas turísticas y diversidad cultural



Fuente: Rutas turísticas (PLANDETUR, 2008), PAI Plurianual, MCPNC, MINTUR, 2009.

Elaboración: SENPLADES

Entre los elementos a considerar en los procesos de planificación territorial cabe remarcar la importancia de incorporar temas tales como la valoración, recuperación y fomento de prácticas ancestrales (agrícolas, de salud, de técnicas constructivas); el apoyo a la educación intercultural bilingüe; la protección de sitios arqueológicos y las prácticas culturales locales.

8.7.3. Fortalecimiento del tejido social

Para que se logren producir efectos de una economía endógena se requiere de la acción conjunta de los individuos y grupos de forma articulada, en un escenario de negociación permanente entre los diversos actores que forman parte de la sociedad. Son los actores de la sociedad civil quienes deben emprender en acciones de veeduría y control social a las instituciones públicas.

Fortalecer el tejido social, implica garantizar la participación de la ciudadanía propiciando la generación de espacios de encuentro entre los diversos actores, para que compartan visiones, estrategias, objetivos y experiencias, con la finalidad de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad en todos los niveles de gobierno, de tal manera que la sociedad se involucre activamente en todas las fases de la gestión pública, generando confianza, diálogo y apropiación de las propuestas locales y nacionales.

8.8. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana

América del Sur está viviendo una serie de transformaciones que hacen de ella, en la actualidad, un escenario privilegiado de construcción histórica. La elección democrática de coaliciones políticas de corte progresista de izquierda, sumada a la intensa actividad e involucramiento de la sociedad en los procesos de cambio, ha trastocado la economía del poder.

La actualidad está marcada por una disputa geopolítica que deja atrás los balances tradicionales de poder y que abre lugar a un horizonte multipolar, ya no uno que gira en torno a potencias (neo) coloniales. Ecuador se presenta como un actor de vanguardia en este cambio para lo cual perfila una nueva inserción del país en la región y en el mundo: estratégica y soberana.

Estratégica, porque se piensa a las relaciones internacionales y a la política exterior del país conforme a los mejores intereses de la población en su conjunto, no a los de élites o facciones dominantes. Soberana, considerando que la soberanía radica en el pueblo. Tras los años del neoliberalismo en los que se instrumentó al Estado al servicio de intereses particulares y corporativos y en durante los cuales se perdieron las capacidades de regulación y planificación, actualmente se proclama la recuperación de la soberanía como un ejercicio democrático de poder popular.

8.8.1. Integración Latinoamericana

Desde los territorios, los procesos de integración significan reabrir debates que se pensaban zanjados en torno a temas de nacionalidad, democracia, representación, entre otros. La construcción de nuevos espacios de gobernanza y eventual gobernabilidad regional se traducen en fórmulas críticas de pensamiento que rebasan al Estado-nación. De ese modo, Ecuador apuesta por una integración armónica con Suramérica en el marco del pensamiento Sur-Sur para subvertir el orden de dominación actual. Es ésta la apuesta más sensata para recalibrar la economía geopolítica del poder. Ecuador debe participar en estos procesos activamente y con capacidad de liderazgo, como ya lo hizo para nombrar a un connacional como primer secretario de UNASUR y posicionar a Quito de manera que pueda ser su sede.

Los sueños de integración comienzan a cuajar en una institucionalidad temprana delineada por la UNASUR y deben acompañarse con la construcción de una identidad suramericana y una ciudadanía correspondiente. Para ello, Ecuador debe entender sus territorios más allá del parroquialismo nacional. Debe contemplarlos a la luz de una integración mayor con los países de América Latina y del Caribe. Iniciativas como la

Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) desempeñan un rol creativo-crítico en los que Ecuador puede constituirse como un pivote regional.

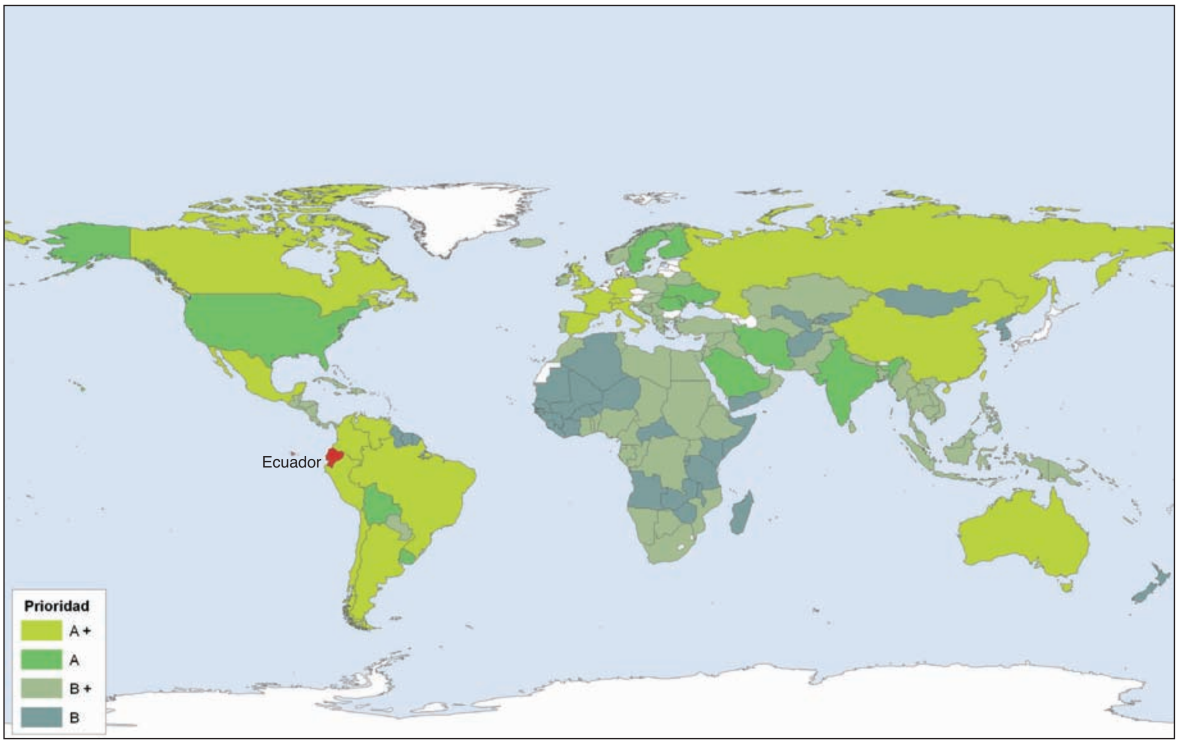
Así, la planificación territorial enfrenta nuevos retos: ver a las diferentes zonas del país primero como territorios en sí mismos con sus propias complejidades y potencialidades, luego como parte de un todo nacional en el que prima el interés del país; después como parte de una región andina en la que se debe pensar en los temas binacionales y en las fronteras como espacios de interlocución pacífica; y finalmente como parte de un sistema macro que debe robustecer a América del Sur en su conjunto y no a ciertas zonas en desmedro de otras, recordando además los nexos del país con América Central y el Caribe.

8.8.2. Inserción en el mundo

El Ecuador aspira a desempeñar un papel de liderazgo, más allá de América Latina, en el mundo con sus capacidades propias. Ecuador ha demostrado ese liderazgo a través de fórmulas innovadoras que sitúan al país en la vanguardia de la agenda ambiental mundial. En concreto, la Estrategia Yasuní-ITT –estrategia integral que, apoyada en esquemas de cobro justo por la deuda ecológica, apunta hacia un profundo cambio en la visión de las interrelaciones entre sociedad y ambiente.

A esta iniciativa se deben sumar otras más en las que Ecuador puede presentar al mundo nuevas concepciones que alteren los paradigmas previamente establecidos y contribuyan a vincularse con Europa, África, Asia y Oceanía, para potenciar los objetivos del Buen Vivir que como sociedad nos hemos planteado y para contribuir a la solidaridad internacional.

Mapa 8.9: Países prioritarios para diversificación de relaciones internacionales



Fuente: SENPLADES, 2009
Elaboración: SENPLADES

8.9. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial

La inequidad se expresa en el territorio. Las brechas en cuanto a calidad de vida y la satisfacción de necesidades básicas se han agravado según las diversas formas de expresión territorial que adopta la economía y la asignación de recursos, particularmente conflictiva cuando no existe coordinación entre el nivel central y los gobiernos autónomos descentralizados. (Barrera, 2006).

La política de descentralización implementada en el Ecuador durante las décadas previas no ha tenido éxito por falta de institucionalidad, carencia de un marco legal adecuado, resistencia de las instituciones a ceder funciones, roles y limitadas capacidades de los gobiernos locales de asumir nuevas competencias.

Mientras la gestión territorial comprende básicamente los modos de implementar una política pública en un territorio específico; la descentralización alude a la eficiencia y eficacia en la aplicación de la política pública, a los actores tanto públicos como privados que llevan adelante este proceso y como éstos se organizan para alcanzar su fin, a la planificación territorial, a los recursos necesarios, a la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos enmarcados en la planificación establecida.

8.9.1. Descentralización y desconcentración[53]

Proponer un nuevo modelo de descentralización implica pensar un Estado diferente, que profundice el sistema democrático con un enfoque territorial y espacial. La descentralización se plantea en el país como un reto integral y multidimensional que desafía la estructura y práctica de la gestión pública, la misma que debe propender a una gestión que se corresponda con las diferencias y potencialidades geográficas, la búsqueda de economías de escala, una adecuada correspondencia fiscal, pero sobre todo, una verdadera respuesta a las necesidades de la población, en donde toda la población sea agente activo del proceso.

Para consolidar el modelo de gestión descentralizado y desconcentrado se requiere del fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), la articulación entre los objetivos de desarrollo nacional identificados en el Plan y los que persiguen los GAD. En este contexto, es fundamental el respaldo político a la formulación, aplicación y concreción de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como la implementación de espacios para la participación y la deliberación para la construcción del poder ciudadano.

8.9.2 Capacidades de gestión y planificación territorial

Si bien la mayoría de gobiernos autónomos descentralizados ha desarrollado diversos instrumentos de planificación, éstos no han logrado aplicarse efectivamente en la gestión de sus territorios por distintas causas: esos instrumentos no presentan la calidad suficiente en su enfoque o contenidos dada la escasa información oportuna y desagregada; no previeron mecanismos de gestión, control y seguimiento; no contaron con el respaldo político interno; no guardaban sindéresis con las políticas territoriales del gobierno central y fundamentalmente porque no contaron con la apropiación de los actores públicos y privados en sus respectivos ámbitos.

En este contexto el Plan se posiciona como instrumento orientador del presupuesto, la inversión pública, el endeudamiento y como instrumento de las políticas públicas que permitirá coordinar la acción estatal de los distintos niveles de gobierno, particularmente en lo que respecta a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, así como a la planificación como garantía de derechos y como elemento articulador entre territorios.

[53] Basado en el texto: "En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento" de Falconí y Muñoz, 2007.

Asimismo, es necesario ubicar a la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. En relación a los procedimientos de planificación, actualmente en el país se están construyendo herramientas e instrumentos que interactúan en el establecimiento de las prioridades del desarrollo territorial, la producción y acceso a información para la toma de decisiones, la asignación de recursos, la gestión de las políticas públicas y la evaluación de resultados en cada uno de los niveles de organización territorial del país.

La estrecha relación que existe entre el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo lleva a la conclusión de que un proceso, que determine productos integrados, que regule la inversión pública y el ordenamiento territorial, sobre la base de una gestión cohesionada y una participación ciudadana directa, resultará más eficiente y eficaz.

Es por ello que la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial constituyen parte de un mismo proceso continuo y cíclico, que pudiera tener diversas fases o ciclos de planificación y a una gestión del territorio con procesos permanentes de monitoreo, ajuste y evaluación, cuyo objetivo busca orientar las intervenciones para mejorar la calidad de vida de la población y definir políticas, programas y proyectos que sea de aplicación en el territorio.

Figura 8.1: Proceso continuo y cíclico de planificación



8.10. Orientaciones para la planificación territorial

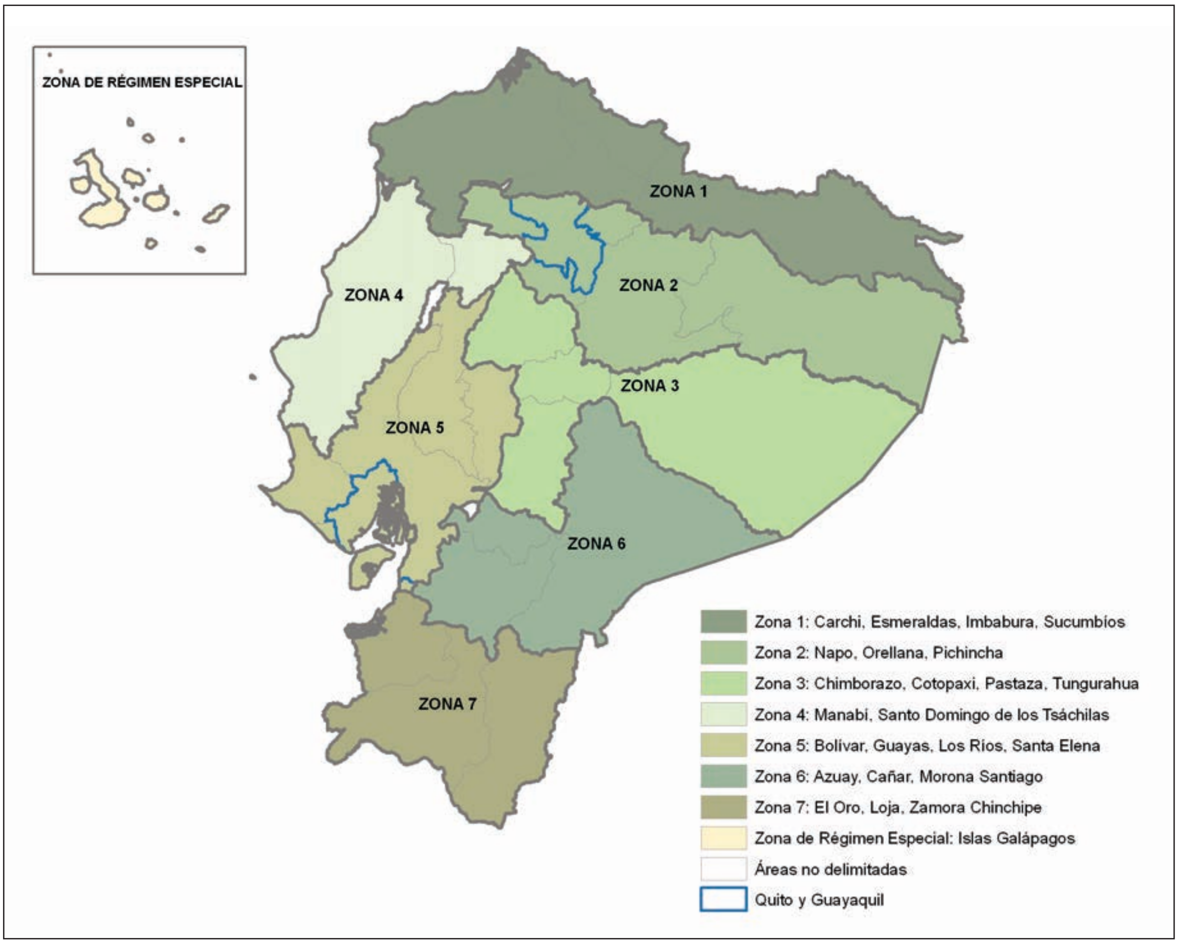
El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 es un marco de referencia para la planificación territorial. La Estrategia Territorial Nacional debe interpretarse como el conjunto de lineamientos y directrices generales para la planificación de todos los niveles de gobierno que, en función de los avances en la planificación y sin menoscabo de su autonomía y competencias, deberán ser delimitados con el fin de lograr resultados favorables y sostenibles para la gestión en sus territorios.

8.10.1. Las Agendas Zonales

La reforma política iniciada en el 2007 busca articular y desconcentrar la acción pública estatal como una forma efectiva y eficiente para acortar distancias entre gobernados-gobernantes y mejorar la compleja articulación entre los diferentes niveles administrativos de gobierno. En tal virtud, se han impulsado procesos de desconcentración administrativa del gobierno central con la creación de siete zonas de planificación. La planificación zonal implementa herramientas para la coordinación sectorial que orientan el presupuesto, la priorización de la inversión pública, la cooperación internacional y, en general, de la acción estatal desconcentrada.

La construcción de un nuevo modelo de Estado con énfasis en las estructuras zonales desconcentradas comprende cuatro grandes desafíos que tienen que ver con: 1) la territorialización de la política pública para atender necesidades específicas de los distintos territorios, 2) el establecimiento de criterios de ordenación del territorio a partir de funciones y roles específicos, 3) el fomento de dinámicas zonales que aporten a la concreción del Plan Nacional para el Buen Vivir y la estrategia de acumulación y redistribución en el largo plazo; y, 4) propiciar una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en los territorios zonales.

Mapa 8.10: Mapa de las zonas de planificación



Elaboración: SENPLADES

La definición de la Estrategia Territorial Nacional y la formulación de las agendas zonales de planificación han utilizado la misma metodología, en ambos casos en tres etapas: 1) el diagnóstico territorial que concluye con la identificación del modelo territorial actual, sus potencialidades y problemas, 2) la definición del sistema territorial futuro, que permita analizar las alternativas y estructurar un modelo territorial propuesto; y, 3) la gestión que identifica programas y proyectos específicos por zona de planificación.

8.10.2. La planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial

Así, el Plan Nacional para el Buen Vivir define políticas y estrategias que deben ser tomadas como directrices generales para los gobiernos autónomos descentralizados de acuerdo a la precisión de las competencias y funciones de cada nivel. Los contenidos antes expuestos abren a su vez un proceso de reflexión y deliberación participativa en donde los planes de los diversos niveles de gobierno se irán articulando como instrumentos complementarios de este Plan y servirán también como elemento para la actualización y convalidación del mismo, de la Estrategia Territorial y de las Agendas Zonales.

Por otra parte, el Plan y la Estrategia Territorial incluyen intervenciones que son competencia directa del Estado central que tienen una ubicación dentro del territorio de los gobiernos autónomos descentralizados. La presencia de una obra de carácter estratégico a nivel nacional, debe ser tomada en consideración en los planes de cada territorio, lo que implica, que dentro de

los procesos de planificación territorial se deben considerar una serie de intervenciones relacionadas con la implantación del proyecto nacional y por otra se deberá compatibilizar el uso y ocupación del suelo para dar posibilidad a la concreción de obras de relevancia nacional.

Las directrices específicas para la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial propiciarán la articulación entre niveles de gobierno y deben ser acompañados del desarrollo de la información estadística y cartográfica que posibilite el proceso de planificación. A ello se suma la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y humanas de gobiernos autónomos descentralizados a fin de que el ciclo de la planificación trascienda el momento de formulación de planes para hacer efectiva la gestión territorial y la consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

9. Criterios para la Planificación y Priorización de la Inversión Pública

La estrategia endógena para el Buen Vivir busca desarrollar capacidades y oportunidades para la sociedad a partir de la creación de valor para satisfacer sus propias necesidades expresadas en la demanda interna. Esto posibilita construir un círculo virtuoso en el que la economía permite la reproducción de la vida, satisface las necesidades humanas, respeta los derechos de la naturaleza, aumenta el valor agregado en la producción, especializa y desarrolla capacidades, reduce la participación del extractivismo rentista y despliega el potencial de la demanda doméstica sin dejar de aprovechar las ventajas que ofrece el comercio exterior, a través de decisiones públicas estratégicas de inserción soberana del Ecuador en el mundo.

La inversión pública es uno de los principales instrumentos de esta estrategia, porque permite el ahorro, la movilización y acumulación de capital hacia los enclaves que potencian las cadenas productivas y alcanzar así rendimientos crecientes en la producción.

Asimismo, desempeña un papel fundamental para la consecución de dos condiciones críticas para que se pueda dar una economía endógena como la planteada: i) el cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades y oportunidades; y ii), la movilización y acumulación de capital en los sectores generadores de valor de la producción.

Para lograr estas condiciones es importante definir orientaciones para la planificación de la inversión pública, en general, y para su programación en el mediano y largo plazo.

9.1. Satisfacción de las necesidades básicas para la generación de capacidades y oportunidades

La primera condición se refiere a la necesidad de formar una masa crítica de ciudadanas y ciudadanos con capacidades y oportunidades, que, al servicio de la sociedad, posibiliten alcanzar el Buen Vivir. La inversión pública es la que permite asegurar la provisión de servicios públicos esenciales para el cumplimiento de estas condiciones previas encaminadas a propiciar las capacidades humanas como son: nutrición, educación, salud preventiva, vivienda e infraestructura de saneamiento básico, protección y seguridad social.

El criterio de condiciones previas en cuanto a las oportunidades tiene que ver con ampliar las condiciones de acceso necesarias para que las capacidades desarrolladas se empleen en la práctica, a través de generación de empleo, acceso a crédito productivo, fortalecimiento de iniciativas asociativas, cooperativas y solidarias especialmente aquellas impulsadas por mujeres, construcción de infraestructura pública para la producción, protección a las formas de trabajo autónomo, de auto sustento y de cuidado humano.

9.2. Acumulación de capital en sectores productivos generadores de valor

El segundo criterio, acumular sistemáticamente capital en los sectores productivos generadores de valor, es una acción que debe ser realizada por el gobierno, pues, dada la estructura económica del país, los sectores relativos al esquema primario-extractivista presentan en el corto plazo mayores retornos para la inversión, lo que tiende a concentrar el capital en estos sectores y trunca la posibilidad de desarrollar otros sectores generadores de mayor valor agregado.

El criterio de acumulación de capital en los sectores generadores de valor, se cumple en toda inversión encaminada a reducir la estructura de costos de estos sectores, aumentar su rentabilidad y fortalecer la productividad sistémica del país. Tres categorías se pueden agrupar en las inversiones que permiten este tipo de acumulación:

(1) Infraestructura de soporte para la productividad sistémica: generación, distribución y consumo eficiente de energía eléctrica y producción de bioenergía; telecomunicaciones, vialidad, transporte y logística, plataformas de I+D, centros estratégicos de investigación asociados a parques industriales y tecnológicos.

(2) especialización de la capacidad instalada: investigación, ciencia y tecnología para generar innovación, capacitación industrial especializada, educación técnica y superior de cuarto nivel, transferencia de tecnología.

(3) fomento a las industrias nacientes que apunten a:

- satisfacer las necesidades básicas: alimentos, textil y de calzado, construcción (con énfasis en vivienda social), farmacéutica de genéricos,
- fortalecer la soberanía alimentaria, energética y tecnológica y reducir la vulnerabilidad y dependencia del país: bioquímica para garantizar la soberanía del agro ecuatoriano; petroquímica que garantice soberanía energética; hardware y software; metalmecánica,
- servicios turísticos comunitarios y servicios ambientales.

La lógica de priorizar la inversión que cumple estos criterios se fundamenta en avanzar hacia el cambio en el modo de acumulación. Sin embargo, los criterios son útiles también para establecer una prelación en el tiempo, dado que el cumplimiento de las condiciones previas es un paso necesario para que la acumulación de capital tenga los efectos deseados.

Además resulta necesario afinar la inversión prioritaria que cumple estos criterios sobre la base de una medida que sopese también las necesidades de corto plazo como la generación inmediata de empleo, la satisfacción de necesidades básicas con base en la equidad regional, el aporte a la productividad sistémica en el territorio y a una economía social, solidaria y sostenible.

9.3. Metodología de priorización de la inversión pública

La metodología propuesta incluye la generación de un Índice de Prioridad de la Inversión (IPI), que permite obtener un criterio sobre qué proyecto de inversión es más susceptible de asignación de recursos en una coyuntura específica dada, considerando cuatro criterios principales:

- Generación de empleo.
- Equidad regional (NBI).
- Productividad sistémica.
- Sostenibilidad ecosistémica.

Para cada proyecto de inversión se establece el sector económico al que pertenece y se estima su potencial de empleo a generar.

La equidad territorial se mide valorando positivamente a aquellos proyectos localizados en áreas de mayor pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI); además, se considera el impacto en las regiones sobre las que incidirá el proyecto en su fase de operación.

La productividad sistémica considera los incrementos de capital, el impacto territorial del

proyecto, el aporte a la autosuficiencia nacional y local, la interrelación insumo-producto, el aporte a la sustitución de importaciones y a los sectores estratégicos.

La sostenibilidad ecosistémica, es un criterio que promueve y privilegia el uso sostenible de los recursos naturales, las prácticas favorables a la producción responsable con el ambiente y la limitación de las externalidades de la producción a la capacidad de resiliencia del ecosistema.

Finalmente, tanto los criterios generales de condiciones previas y acumulación de capital, como el índice específico de prioridad de la inversión pública permiten cumplir con una política fundamental de la inversión pública, que debe ser afinada en momentos de crisis económica y restricción fiscal, que apunta a la optimización del uso de recursos, el avance tecnológico y la generación de ingresos o ahorros futuros para el país.

10. Bibliografía[54]

Achion, P., Williamson J. *Growth, Inequality and Globalization, Theory, History and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Acosta, A. "La trampa de la dolarización", en *Dolarización: Informe Urgente*. Quito, Abya-Yala, 2000.

Acosta, A. "El Buen Vivir, una oportunidad por construir" en Revista Ecuador Debate, 28 de diciembre del 2008.

Agenda del Consejo Sectorial de Política de Patrimonio, 2009-2010. Ministerio Coordinador de Patrimonio. 2009.

Andrade, P. "Democracia y economía", en *Revista Íconos # 8*. Quito, FLACSO, 1999. "Continuidad y cambio de la dominación oligárquica en el Ecuador", Inédito. Quito, UASB, 2005.

Araujo, M.C. "Crisis y políticas de ajuste", en *La Ruta de la Gobernabilidad*, Informe final del proyecto CORDES – CIPIE. Quito, 1999.

Asamblea Constituyente 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Ciudad Alfaro, 2008.

Ávila Santamaría, R. "Estado constitucional de derechos y justicia", en *La Constitución del 2008 en el contexto andino, análisis de la doctrina y el derecho comparado*, Serie Justicia y Derechos Humanos. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

Báez, R. "La quimera de la modernización", en *Ecuador: pasado y presente*. Quito, Libresa, 1995.

Banco Central del Ecuador. *Boletín Anuario No. 24*. Quito, 2002.

Banco Central del Ecuador. *Ecuador: Evolución de la Balanza Comercial, Enero – Diciembre de 2006*. Quito, 2006.

Banco Central del Ecuador. *Plan Macroeconómico de Estabilización*. Quito, 1992.

Barrera, A. *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en los noventa*. Quito, Osal-Ciudad-Abya-Yala, 2001.

Barrera, A. Un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia. Documento de discusión. ILDIS. 2006.

Bobbio, N. *El tiempo de los derechos*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Brassel, Frank. *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. Sistema de Investigaciones de la Problemática Agraria en el Ecuador, SIPAE, Quito, 2008.

Bresser-Pereira. "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", en *NUEVA SOCIEDAD No. 210, julio-agosto de 2007*. 2007. Disponible en: http://www.nuso.org

Campbell, T. *La justicia: los principales debates contemporáneos*. Barcelona, Ed. Cedisa, 2002.

CE. *Informe intermedio sobre la cohesión territorial*. Comunidad Europea, 2004.

CEPAL. *América Latina y El Caribe. Crecimiento Económico, Población y Desarrollo*. Serie Población y Desarrollo No. 2. Santiago de Chile, 2000.

CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2008.

CEPAL. *Protección de cara al futuro, financiamiento y solidaridad*. Montevideo, 2006.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1990.

CEPAL. *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*. Santiago de Chile, 2004.

CEPAR. *Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil – ENDEMAIN 2004*. Quito, 2005.

Chiriboga, M. *Diseño de las políticas nacionales de desarrollo rural territorial*. Quito, MIES-PRODER, 2008.

Chiriboga, M. *La crisis agraria en Ecuador: tendencias y contradicciones del reciente proceso*. Quito, Corporación Editora Nacional, 1985.

Chuji, M. "El Estado Plurinacional", en *Yachaykuna: saberes Nº 8*. Quito, Publicación del Instituto científico de culturas indígenas, 2008.

CISMIL (SENPLADES-FLACSO-PNUD). *Los ODM en el Ecuador: indicadores y disparidades cantonales, notas para la discusión, Estrategia nacional de desarrollo*. Quito, SODEM-CISMIL-COSUDE-ONU, 2006.

CISMIL (SENPLADES-FLACSO-PNUD). *Segundo Informe Nacional de los Objetivos del Milenio en el Ecuador. Alianzas para el Desarrollo*. Quito, 2007.

Conaghan, C. *Reestructuring Domination: Industrialist and the return to democracy in Ecuador*. Pittsburg, University of Pensilvania Press, 1984.

CONAMU – INEC. *El tiempo de ellas y de ellos. Indicadores de la encuesta del uso del tiempo – 2007*. Quito, 2008.

CONELEC. Estadística del Sector Eléctrico Ecuatoriano Año 2008. Quito, 2009.

Coraggio, J.L. "La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana"http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos para descargar/ponencia_jlc.doc. Reconstrucción de una parte de la ponencia presentada en el 3er Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo organizado por RIPESS en Montevideo, 22-24 octubre, 2008. Disponible en: http://www.coraggioeconomia.org.

Coraggio, J.L. "Territorios y economías alternativas". Ponencia presentada en el I Seminario Internacional Planificación Regional para el Desarrollo Nacional. Visiones, desafíos y propuestas. La Paz, 30-31 de julio 2009.

Coraggio, J.L. *La gente o el capital*. Quito, ediciones Abya-Yala-CIUDAD, 2004.

CORDES. *La ruta de la Gobernabilidad*. Informe Final del Proyecto CORDES-Gobernabilidad. Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo-CIPIE, 1999.

Cosse, G. "Reflexiones acerca del Estado, el proceso político y la política agraria en el caso ecuatoriano, 1964-1977", en *Ecuador: Cambios en el agro serrano*. Quito, FLACSO-CEPLAES, 1980.

Cueva, A. *Las democracias restringidas de América Latina. Elementos para una reflexión crítica*. Quito, Planeta,1989.

De la Torre, C. "Populismo, cultura política y vida cotidiana en Ecuador", en *El fantasma del populismo*. Caracas, ILDIS – FLACSO, Nueva Sociedad,1998.

De Sousa Santos, Boaventura. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires, CLACSO, 2006.

De Sousa Santos, Boaventura. *Socialismo do Século XXI*. Brasil, Mimeo, 2007.

Delcourt, L. "Retour de l'Etat. Pour quelles politiques sociales?", 2009. Disponible en: http://www.cetri.be/spip.php?page=imprimer&id_article=1216&lang=fr.

Díaz Polanco, H. "Los dilemas del pluralismo" en Dávalos, Pablo (comp.) *Pueblos indígenas, estado y democracia*. Buenos Aires, CLACSO, 2005.

DNP. "Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial", propuesta para discusión. Colombia, Dirección Nacional de Planeación (DNP), 2007.

Falconí, F. "La construcción de una macroeconomía con cimientos ecológicos", en *Acosta, A.; Falconí F.; eds. Asedios a lo imposible: Propuestas económicas en construcción*. Quito, FLACSO-ILDIS, 2005.

Falconí, F. y León, M. "Pobreza y desigualdad en América Latina", en *ICONOS, No. 15*. Quito, FLACSO, 2003.

Falconí, F. y Oleas, J. (ed). *Antología de la economía ecuatoriana 1992- 2003*. Quito, FLACSO, 2004.

Falconí, F., Muñoz, P. "En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento", en *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito, FLACSO, 2007.

[54] Este listado contiene solamente la bibliografía empleada en esta Versión Resumida.

Fraser, N. “Repensando la esfera pública. Una contribución a la crítica de la Democracia actualmente existente”, en *Revista Ecuador Debate*, *No 46*. Quito, 1999.

Gudynas, E. “Crisis económica y la critica al desarrollo extractivista”, 2009. Disponible en: www.rebelion.org

Harvey, D. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, Akal, 2007.

Herrera, G. *Hacia un régimen social del cuidado más justo*, mimeo. Quito, 2009.

Hidalgo, Francisco. *Apuntes para la formulación de políticas públicas en materia de soberanía alimentaria*. Quito, SENPLADES, 2009.

Houtart, F. “Quelle éthique sociale face au capitalisme mondialisé ?”, 2001. Disponible en: http://www.cetri.be/spip.php?article520&lang=fr.

Ibarra, H. “Análisis de coyuntura política”, en: *Ecuador Debate*, Quito, CAAP, No. 38, 1996.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *V Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 1990*. Quito.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *VI Censo Nacional de Población y V de Vivienda 2001*. Quito

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo -ENEMDU, 1995, 1998, 1999, 2005-2006, 2007, 2008*. Quito.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Encuesta de Condiciones de Vida. 1995, 1998, 1999 y 2005-2006*. Quito.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Encuesta de Uso del Tiempo*. Quito, 2007.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Anuario de Egresos Hospitalarios. 1990 – 2005*. Quito, 2007.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Anuario de Recursos y Actividades de Salud. 1990 – 2005*. Quito, 2007.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Anuarios de Estadísticas Vitales. Nacimientos y Defunciones. 1990 – 2005*. Quito, 2007.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Ecuador: La desnutrición en la población indígena y afroecuatoriana menor de cinco años*. Quito, 2009.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador –Servicio de Información y Censo Agropecuario. *III Censo Nacional Agropecuario*, 2001.

Katz, R. “El Papel de las TIC en el Desarrollo: Propuesta de América Latina a los retos económicos actuales”. España, Fundación Telefónica, Ariel, 2009.

Korovkin, T. “Globalización y pobreza: los efectos sociales del desarrollo de la floricultura de exportación”. en *Efectos sociales de la globalización. Petróleo, banano y flores en Ecuador*. Quito, Abya Yala-CEDIME, 2004.

Larrea, A.M. *La disputa de sentidos por el buen vivir como proceso contra-hegemónico*. CLACSO, Grupo de Trabajo Hegemonías y Emancipaciones. 2009.

Larrea, C. “Dolarización, exportaciones y pobreza en Ecuador”, en *Efectos sociales de la globalización. Petróleo, banano y flores en Ecuador*. Quito, Abya Yala- CEDIME, 2004.

Larrea, C. *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Informe de Avance de Investigación. CLACSO – IEE. Quito, 2002.

Larrea, C. y Sánchez, J. *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano sostenible*. Quito, PNUD, 2002.

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2007*. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2008*. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/

León, J. “Análisis de relaciones funcionales de los asentamientos humanos en Ecuador”. Quito, SENPLADES, documento de consultoría, 2009.

León Trujillo, M. “Lo que vale el trabajo doméstico gratuito de las mujeres”, *Boletín La otra mitad No. 7*, Quito, Fundación Mujer y Sociedad – CONAMU, 1999.

Mancero, A. “Transición a la democracia ecuatoriana”, en *La ruta de la Gobernabilidad*. Quito, CORDES, 1999.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. *Agenda de Desarrollo Social*, documento borrador. Quito, 2009.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. *Informe de Gestión*. Quito, 2009

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. *SELBEN*, Quito, 2007.

Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa*. Quito, 2008.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. 2007. Disponible en http://www.miduvi.gov.ec/.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. PRAGUAS. 2007. Disponible en: http://200.105.234.210/sitiopraguas/indice.htm.

Ministerio de Educación. Informes *Aprendo*. Quito, 2007.

Ministerio de Energía y Minas. *Agenda Energética 2007 – 2011*. Quito, 2007.

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos*. Quito, MRE – PLANEX 2020, 2006.

Ministerio de Salud Pública – CONASA. *Marco General de la Reforma Estructural de la Salud en el Ecuador*. Quito, 2006

Ministerio de Salud Pública – CONASA. *Plan de Acción. Política de salud y derechos sexuales y reproductivos 2006 – 2008*. Quito, 2006.

Ministerio de Salud Pública, Subsecretaría de Extensión de Protección Social en Salud. *Plan Operativo Anual*. Quito, 2007.

Ministerio de Salud Pública. *Dirección de Control y Mejoramiento de la Salud Pública*. Quito, Programa Ampliado de Inmunizaciones, 2007.

Ministerio de Salud Pública. *Indicadores Básicos de Salud. 2005, 2006*. Quito, 2006.

Ministerio de Salud Pública. *Lineamientos Estratégicos del Ministerio de Salud*. 2007.

Ministerio de Salud Pública. *Manual para la Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Mortalidad Materna*. Quito, 2006.

Ministerio de Salud Pública. Micro Área de Salud de la Niñez. *Proyecto Fortalecimiento de la atención integral de la niñez*. Quito, 2007.

Ministerio de Salud Pública. *Proceso de Normatización del Sistema Nacional de Salud*. Quito, Planes y Programas de Salud, 2007.

Ministerio de Salud Pública. *Subproceso de Epidemiología. Coberturas de los Programas y Estadísticas de Salud*. Quito, 2005.

Ministerio de Salud Pública. Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Muerte Materna. *Propuesta de Norma Técnica del Manejo Activo del Tercer Período del Parto*. Quito, 2006.

Ministerio de Salud Pública. *Unidad Ejecutora de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia*. Quito, 2007

Ministerio del Ambiente. *Análisis de las necesidades de financiamiento del Sistema Nacional de áreas naturales protegidas del Ecuador*. Quito, MAE, 2006.

Ministerio del Ambiente. *Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016. Informe Final de Consultoría*. Quito, Proyecto Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP-GEF). REGAL-ECOLEX, 2006.

Ministerio del Ambiente; EcoCiencia; Unión Mundial para la Naturaleza. *La biodiversidad del Ecuador: Informe 2000*. Quito, MAE; EcoCiencia; UICN. Quito, 2001.

Montúfar, C. *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo: un análisis desde su retórica*. Quito, UASB - Corporación Editora Nacional, 2002.

Montúfar, C. *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*. Quito, Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, 2000.

Moreno, Leonardo. “Hacia políticas sociales con enfoque de derechos humanos garantizados”, en *Políticas públicas para*

un Estado social de derechos, Vol. II. Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2008.

Muradian, R. y Martínez-Alier, J. "Globalization and Poverty: an ecological perspective", en *World Summit Papers of the Heinrich Böll Foundation, No. 7*. Berlín, The Heinrich Böll Foundation, 2001.

Nazmi, N. "Failed reforms and economic collapse in Ecuador", en *The Quarterly Review of Economics and Finance 41*. Holanda, 2001.

Negri, A. y G. Cocco. *GlobAl – Biopoder y luchas en una América latina globalizada*, Buenos Aires, Paidós, 2006.

North, L. "Implementación de la política económica y la estructura del poder político en Ecuador", *en Economía Política del Ecuador. Campo, Región, Nación*. Quito, Corporación Editora Nacional, 1985.

Nussbaum, M. *Las fronteras de la Justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona, Paidos, 2006.

Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de Situación 2008. Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador*, 2008.

Offe, C. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Editorial Sistema, 1988.

Olín, E. "Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista", en *New Left Review, No.41*. Madrid, AKAL, 2006.

Páez, P. "Democracia, lucha contra la pobreza y políticas alternativas de estabilización", en *Cuestiones Económicas, Vol. 16 No. 2*. Quito, BCE, 2000.

Paz y Miño, J. *et al. Asamblea Constituyente y Economía: Constituciones en Ecuador*. Quito, Editorial Abya Yala, 2007.

Peemans, J.P. "Le développement des peuples face à la modernisation du monde", Bélgica, Bruylant-Academia, LLN, 2002.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid, Mundiprensa, 1997.

Prebisch, R. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", en *El Trimestre Económico No. 249*. México D.F, 1996.

Prebisch, R. *Capitalismo periférico, crisis y transformación*. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1987.

Rabotnikof, N. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2005.

Ramírez, F. "Equateur: la crise de l´Etat et du model néolibéral de développement", en *Problèmes d'Amérique Latine, Trimestriel No. 36. La documentation Française*. París, 2000.

Ramírez, F. "Mucho más que Dos Izquierdas", en *Nueva Sociedad, No. 205*. 2006

Ramírez, F. y Ramírez, J. *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito, CIUDAD-UNESCO, 2005.

Ramírez, F. y Rivera, F. "Ecuador: crisis, security and democracy", en *The Andes in Focus. Security, Democracy, and Economic Reform in the Andes*. Baltimore, Western Hemisphere Program, Johns Hopkins University –SAIS, 2005.

Ramírez, R, *et al. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de situación 2006. Provincia de Pichincha*. Quito, CISMIL, STFS, CONCOPE, FLACSO, PNUD, AECI, Banco Mundial, 2006.

Ramírez, R. "Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000) desde el enfoque de las capacidades humanas", en *Versiones y Aversiones del Desarrollo*. Quito, CIUDAD-SIISE, 2002.

Ramírez, R. *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito, Editorial Ariel, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.

Ramírez, R. *Pseudo-salida, silencio y ¿deslealtad?: entre la inacción colectiva, la desigualdad de bienestar y la pobreza de capacidades (estudio de caso de la participación política en Ecuador)*. México. FLACSO, 2002.

Ramírez, R. y Minteguiaga, A. "¿Queremos vivir juntos?: entre la equidad y la igualdad", en *Ecuador Debate, No. 70*. Quito, 2007.

Ramón, Galo. "Estado, región y localidades en el Ecuador (1808 – 2000)", en *Báez, Ospina y Ramón, Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito, CAMAREN – IEE, 2004.

Rawls, J. *A theory of Justice*. Great Britain, Oxford University Press, 1999

Revista Ecuador Debate No. 47, Quito, CAAP, 1999

Revista Gestión. "Las 50 de Gestión, y los principales grupos económicos del Ecuador", en *Gestión, No. 120*. Quito, Dinediciones, 2004.

Revista Gestión No. 47. Quito, Dinediciones

Revista Vistazo Edición No. 667. Guayaquil, Editores Nacionales S.A., 1998.

Revista Vistazo Edición No. 779. Guayaquil, Editores Nacionales S.A., 2000.

Riechmann, J. y Recio, A. *Quien parte y reparte… el debate sobre la reducción del tiempo de trabajo*. Barcelona, Icaria editorial, 1997.

Romero, M. "Coyuntura nacional: se profundiza la recesión y la incertidumbre", en Revista *Ecuador Debate, No. 47*. Quito, CAAP, 1999.

Santos M. *Espaço e Método*. Sao Paulo, Editorial Nobel, 1992.

Schumpeter, J.A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper and Row, 1950.

Secretaría Técnica del Frente Social. *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Versión 3.0*. Quito, 2001.

Secretaría Técnica del Frente Social. *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Versión 4.5*. Quito, 2007.

Sen, A. *Desarrollo y libertad*. Barcelona, Editorial Planeta, 2000.

Sen, A. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza Editorial, 1992.

SENACYT. *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas*. Quito, 2009.

SENPLADES, et al. *Notas para la discusión de la Estrategia Nacional de Desarrollo Humano*. Quito, Editorial Delta, 2009.

SENPLADES, *Elementos para el Diseño de la Política del Deporte de la Revolución Ciudadana*, Documento Borrador. Quito, 2009.

SENPLADES, *Estrategia Nacional de Desarrollo*. Quito, 2009.

SENPLADES, *Estrategia para el buen vivir rural*. Quito, 2009.

SENPLADES, *Informes de Veedurías ciudadanas*. Quito, 2008.

SENPLADES, *Metodología de priorización de proyectos de inversión pública*. Quito, SENPLADES, Subsecretaria de inversión pública. Documento interno, 2008.

SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito, 2007.

SENPLADES, *Talleres de Participación Ciudadana de Quito y Guayaquil. Notas de la sistematización*, Quito, 2009.

SENPLADES, Varios documentos y presentaciones. 2008-2009.

Stiglitz, J. *El malestar en la globalización*. Buenos Aires, Taurus, 2002.

Thoumi, F. y Grindle, M. *La política de la economía del ajuste: La actual experiencia ecuatoriana*. Quito, FLACSO, 1992.

Trujillo, Mónica, D´Ercole, Robert. *Amenazas, vulnerabilidad, capacidades y riesgo en el Ecuador. Los desastres un reto para el desarrollo*. IRD, COOPI, OXFAM, 2003.

UN-ECLAC. *Development Problems in Latin America*. Austin, Institute of Latin American Studies, Texas University Press, 1970.

Verdesoto, L. *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*. Quito, Abya-Yala, 2001.

Vos, R. "Ecuador: economic liberalization, adjustment and poverty, 1988-99", en Rob Vos, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros. Economic Liberalization, distribution and Poverty. Latin America in the 1990s. Cheltenham, Edward Elgar - UNDP, 2002.

Vos, R. *et al. Ecuador 1999: Crisis y protección social*. Quito, Ediciones Abya Yala, 2000.

Vos, R., Lance, T. y De Barros, R. (Editores). *Economic Liberalization, Distribution and Poverty: Latin America in the 1990s*. Cheltenham, Edward Elgar – UNDP, 2002.

World Bank. *Ecuador Poverty Assesment*. Washington D.C., WB, 2004.

11. Siglas

AGD	Agencia de Garantía de Depósitos
ALBA	Alianza Bolivariana para las Américas
BCE	Banco Central del Ecuador
CEC	Código Ecuatoriano de Construcción
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CISMIL	Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (SENPLADES-FLACSO-PNUD)
CODENPE	Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres
CONELEC	Consejo Nacional de Electricidad
COPs	Contaminantes Orgánicos Persistentes
DAC	Dirección de Aviación Civil
DINAREN	Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables
DPT	Dirección de Planificación Territorial
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
ENDEMAIN	Encuesta Demográfica de Salud Materna e Infantil
ENEMDUR	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural
EPN	Escuela Politécnica Nacional
ETN	Estrategia Territorial Nacional
EUT	Encuesta sobre el Uso del Tiempo
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Free on board (libre a bordo)
G-20	Grupo de los 20 (países industrializados y emergentes)
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IGM	Instituto Geográfico Militar
IG/EPN	Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INFOPLAN	Sistema de Información para la Planificación
IRD	Siglas en francés de: Instituto de Investigación para el Desarrollo
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ITT	Iniciativa Yasuní (Ishpingo-Tambococha-Tiputini)
LOREYTF	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
MAE	Ministerio del Ambiente
MCPNC	Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural
MEER	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable

MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINTUR	Ministerio de Turismo
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MPD	Movimiento Popular Democrático
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OELAC	Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PAI	Plan Anual de Inversiones
PEA	Población Económicamente Activa
PETROECUADOR	Empresa Estatal Petróleos del Ecuador
PIB	Producto interno bruto
PLANDETUR	Plan Nacional de Turismo
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PROMSA	Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios
SELBEN	Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales del Ecuador
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIGAGRO	Sistema de Información Geográfica para el Sector Agropecuario
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SISPAE	Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SPPP	Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas
SSI	Sustitución Selectiva de Importaciones
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Siglas en Inglés de: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPA	Unidad de Producción Agrícola